



AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG

Postanschrift: Postfach 527, A-5010 Salzburg Telex: 633028 DVR: 0078182

An das
Bundesministerium für Wissen-
schaft und Forschung

Minoritenplatz 5
1014 Wien

Zahl (Bei Antwortschreiben bitte anführen)

0/1-106/51-1989

Betreff

Novellierung des Denkmalschutzgesetzes; Aussendung zur Begutach-
tung; Stellungnahme

Bzg.: Do. Zl. 12.912/1-33/89

Betreff:	GESETZENTWURF
Zl.:	40-GE/9
Datum:	11. AUG. 1989
Verteilt:	11. Aug. 1989

Pr. M. Mair

Chiemseehof

☎ (0662) 80 42 Durchwahl

Datum

2285/Mag. Franzmair 3.8.1989

Zu dem mit dem obgenannten Schreiben versendeten Gesetzentwurf nimmt das Amt der Salzburger Landesregierung wie folgt Stellung:

1. Allgemeines:

Der vorliegende Entwurf eines Denkmalschutzgesetzes wird den Forderungen der Länder (u.a. Pkt. 10 des Forderungskataloges der Länder 1985) nach Überführung des Denkmalschutzes in die mittelbare Bundesverwaltung nicht gerecht. Lediglich in Teilbereichen würde die mittelbare Bundesverwaltung eingeführt bzw. erweitert werden. So sehen etwa die Neuregelungen im Bereich des Bodendenkmalschutzes, welche das Kernstück des vorliegenden Entwurfes bilden, Zuständigkeitsübertragungen an den Landeshauptmann vor. Die übrigen Neuregelungen beschränken sich auf die Übertragung von Antragsrechten an den Landeshauptmann und auf eine punktuelle Erweiterung der Zuständigkeiten der Bezirksverwaltungsbehörden. Diese Änderungen können jedoch keinesfalls als Erfüllung der bestehenden Länderforderungen gewertet werden.

An der Forderung nach einer generellen Übertragung der Vollziehung der Angelegenheiten des Denkmalschutzes in den Bereich der

- 2 -

mittelbaren Bundesverwaltung wird festgehalten. In diesem Sinne sollte die Behörde erster Instanz der Landeshauptmann und die Behörde zweiter Instanz der Bundesminister sein. Es ist keine Frage, daß die größere räumliche Nähe der in erster Instanz entscheidenden Behörde für Denkmalschutzverfahren günstiger ist, weil diese einfacher und daher schneller und kostensparender gestaltet werden können als durch eine Zentralbehörde. Darüber hinaus könnten die Angelegenheiten des Denkmalschutzes wegen ihrer großen Nähe zu den lokalen Interessen ordnungsgemäß im Sinne ihrer Zielsetzung vollzogen werden und zu Lösungen führen, die wirklichkeitsbezogen, damit den Betroffenen und der Bevölkerung besser verständlich und letztlich auch praktikabler sind als jene einer von den örtlichen Gegebenheiten völlig losgelösten Verwaltung.

Die im Entwurf konzipierten Verfahrensbestimmungen, die zum Teil neue Zuständigkeiten der Bezirksverwaltungsbehörden und des Landeshauptmannes neben einer überwiegenden Zuständigkeit des Bundesdenkmalamtes vorsehen, lassen keinerlei Erleichterung der Vollziehbarkeit erwarten, sondern führen vielmehr gerade in solchen Bereichen, wo die ganzheitliche Sicht im Sinne des Denkmalschutzes vorrangig im öffentlichen Interesse geboten wäre, zu einer Rechtszersplitterung. Die daraus resultierende mangelnde Übersichtlichkeit ist für den Normunterworfenen ungünstig und bedeutet für die Länderforderung praktisch nur eine "halbe" Lösung.

Aus fachlicher Sicht ist zu bemerken, daß es aufgrund der Beibehaltung der Rechtskonstruktion des DSchG zu keiner gesetzlichen Abstimmung mit der Weiterentwicklung des Denkmalschutzedankens kommt. Während dem internationalen Anliegen des Bodendenkmalschutzes und der Erhaltung des archäologischen Erbes nun breiter Raum gewidmet wird, kommt die Erhaltung des architektonischen Erbes zu kurz. Weder die fachlich klare Sprache der Carta von Venedig 1964 noch z.B. die Hauptziele des Entwurfes einer Konvention zur Erhaltung des architektonischen Erbes (Europarat, 1984) werden in die legistischen Bemühungen

- 3 -

einbezogen. So erhält etwa der Landeshauptmann nunmehr zwar die Verordnungsermächtigung für Fundhoffnungsgebiete, die Möglichkeit einer Verordnung für architektonisch-städtebauliche Ensembles fehlt aber nach wie vor und bleibt auch im Bereich des Umgebungsschutzes rechtlich nicht bestimmt.

Die aus den Erläuterungen des Entwurfes entnehmbare Schätzung der finanziellen Folgekosten der Novelle erscheint bei weitem zu niedrig gegriffen und völlig unrealistisch. Bei einer Realisierung des Gesetzes würden von den Ländern zusätzliche Mittel für den Denkmalschutz benötigt werden.

2. Unbeschadet der vorstehenden Ausführungen wird zu den einzelnen Bestimmungen bemerkt:

Zu § 1 Abs. 1:

Eine genaue Abgrenzung zwischen Ensembleschutz, soweit er in die Bundeskompetenz fällt, und dem Ortsbildschutz - einer Angelegenheit der Länder - fehlt. Eine klare Trennung beider Rechtsmaterien ist aber verfassungsrechtlich erforderlich.

Die Definition für "Gesamtanlagen" im letzten Satz müßte klarer gefaßt werden. Folgender Wortlaut wird vorgeschlagen: "... und Gesamtanlagen einschließlich Bodenformationen und architektonisch ..."'

Zu § 1 Abs. 4:

Dem öffentlichen Organ (hier: Landeshauptmann) sollten nach außen hin nur positiv wirkende Rechte eingeräumt werden, also vor allem das Antragsrecht auf Unterschutzstellung eines Denkmals (einschließlich Ensembles, Sammlungen und Gesamtanlagen). Das Antragsrecht auf Zerstörung oder Veränderung eines Denkmals soll Sache des Eigentümers bleiben. (Ein Antragsrecht des Landeshauptmannes auf Veränderung und Zerstörung eines Denkmals wäre überdies für den Eigentümer ein enteignungähnlicher Eingriff und in der hier vorgesehenen Form verfassungsrechtlich bedenklich (Art. 5 StGG).) Eventuell könnte die

- 4 -

Aufhebung des Schutzes eines Denkmals aus Gründen des besonderen öffentlichen Interesses zusätzlich vom Landeshauptmann beantragt werden.

Zu § 2 Abs. 1:

Die gesetzliche Vermutung in dieser Bestimmung ist für die Gemeinden äußerst problematisch und erweist sich dann als nicht begründet, wenn ein bestehendes Objekt aus Privatbesitz durch Kauf oder Tausch in das Eigentum einer Gemeinde übergeht. Wenn ein derartiges Objekt früher nicht unter Denkmalschutz stand und nur durch den Eigentümerwechsel die Unterschutzstellung begründet wird, scheint keine sachliche Grundlage für die Gesetzesvermutung gegeben zu sein.

Außerdem ist zu berücksichtigen, daß die Gemeinden beim Ankauf von Grundstücken zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben vielfach in örtlicher Hinsicht gebunden sind (wenn beispielsweise der Grund für die Errichtung einer Schule, eines Kindergartens oder einer Feuerwehrzeugstätte benötigt wird).

§ 2 des Denkmalschutzgesetzes sollte daher insoweit eingeschränkt werden, als die gesetzliche Vermutung bei Erwerb eines vorher nicht unter Schutz stehenden Objektes nicht Platz greift.

Weiters erscheint die Regelung, verbunden mit einer Frist für die Eintragung in das Grundbuch, nicht sinnvoll, denn es muß wohl davon ausgegangen werden, daß die hier angesprochene Eigentümergruppe im Sinne der von ihr zu erwartenden Vorbildfunktion als Kulturbewahrer und wichtiger Träger kultureller Neuschöpfungen genau weiß, was ihr gehört oder was nicht und wozu sie verpflichtet ist. Außerdem ist die Regelung schon aus arbeitsökonomischen Gründen ineffizient. In dieser Hinsicht sollte daher an den bestehenden Verfahrenskonstruktion festgehalten werden. Der letzte Satz wäre zu streichen.

- 5 -

Zu § 2 Abs. 3:

Der Ensembleschutz sollte durch die Erlassung von Verordnungen sichergestellt werden.

Zu § 3 Abs. 2:

Es wird angeregt eine Bestimmung vorzusehen, wonach Denkmale mit einer künstlerisch gestalteten Plakette gekennzeichnet werden können. Dadurch würden die Denkmale stärker ins allgemeine Bewußtsein kommen und der Denkmalschutzgedanke popularisiert.

Zu § 4 Abs. 1 lit. a und lit. b:

Abgesehen von der nach wie vor bestehenden sprachlichen Diktion und Rechtskonstruktion des DSchG, die vorwiegend mit Negativkriterien (Zerstörung!) die für ein Denkmal geltenden Beschränkungen umschreiben und somit keine Aussagen darüber enthält, was z.B. ex lege an einem Denkmal zulässig oder unzulässig ist, ist die vorgeschlagene Ungleichstellung nach lit. a und b völlig unverständlich. Die Möglichkeit, daß in der Gruppe von Denkmalen gemäß § 2 zunächst auch eine Reihe nicht denkmalwürdiger Objekte enthalten sein könnte, darf nicht den Ausschlag für die Regelung der lit. b geben.

Zu § 4 Abs. 1 lit. c:

Im Passus "der für den Bestand des Denkmals unbedingt notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen ..." sollte das Wort "unbedingt" entfallen. In der Praxis zeigt sich, daß der Nachweis für unbedingt notwendige Instandhaltungsmaßnahmen von der Bezirksverwaltungsbehörde schwer zu erbringen ist und daß die bewußte Zerstörung durch langsamen Verfall nicht ausreichend gesteuert werden kann. Der Behörde obliegt hier die Beweislast, die ihr erleichtert werden muß. Dies nicht zuletzt deswegen, weil Österreichs Ruf und Attraktivität als Fremdenverkehrsland in hohem Maß vom Bestand seiner Baudenkmäler abhängt.

Eine Schwachstelle schon des bisherigen Gesetzes, welche durch die vorgesehene Novelle nicht beseitigt wird, ist, daß die Eigentümer parallel zu einem Instandsetzungsverfahren bei der Bezirks-

- 6 -

verwaltungsbehörde um Bewilligung der Zerstörung des Denkmals ansuchen können. Die Bezirksverwaltungsbehörde wartet dann regelmäßig ab, wie darüber entschieden wird, wodurch wertvolle Zeit verrinnt. In dieser Zeit kann z.B. das bereits schwerbeschädigte Dach eines Denkmals bei einem Wintereinbruck vollends einstürzen.

Zu § 4 Abs. 1 lit. d:

Hier müßte unbedingt auch eine Meldepflicht für zutage tretende eventuell erhaltenswerte Einzelheiten (analog zu § 9!) aufgenommen werden. Die konzipierte Regelung reicht sicher nicht aus, zumal sie sich nur auf unter Schutz stehende Denkmale bezieht. In das Gesetz müßte auch eine Meldepflicht für schutzwürdige Funde in nicht denkmalgeschützten Gebäuden aufgenommen werden.

Zu § 4 Abs. 1 lit. g:

Eine derartige Generalvollmacht innerhalb des Denkmalschutzgesetzes erscheint überflüssig und für die Vollziehung entbehrlich. Lit. g wäre ersatzlos zu streichen.

Zu § 5 Abs. 1:

Die Rückverweisung auf § 4 Abs. 1 lit. g wäre zu streichen, ebenso im Sinne der obigen Anmerkung zu § 1 Abs. 4 das Antragsrecht des Landeshauptmannes. Zumindest fraglich erscheint außerdem auch, daß der Bürgermeister im Negativbereich der Zerstörung eines Denkmals nunmehr Parteistellung erhalten soll.

Zu § 5 Abs. 3:

Diese neuen Bestimmungen sind weder fachlich vertretbar noch vollziehbar. Deutlicher als hiemit kann gar nicht der Anschein erweckt werden, als wären die eigentlichen fachlichen Aufgaben der Erhaltung von Denkmälern in Relation zur Veränderung oder Zerstörung ohnedies nur mehr zweitrangig. Es wäre besser, auf diese Bestimmungen, die in der Praxis zu Rechtsunsicherheit und zu erheblichen Verzögerungen führen müssen, zu verzichten. Hiebei wird vor allem die Möglichkeit der Übertragung zu

- 7 -

besorgender Erhaltungsaufgaben an die Bezirksverwaltungsbehörde abgelehnt. Diese sind gegenwärtig personell nicht in der Lage, die ihnen gesetzlich übertragenen neuen Aufgaben zu vollziehen. Außerdem würden bei einer Beistellung von Experten die Verfahren zeitaufwendiger und teurer werden.

Im Interesse der Verwaltungsvereinfachung wäre allenfalls zu erwägen, einen klar umrissenen Katalog nicht bewilligungspflichtiger Maßnahmen zu schaffen (siehe vergleichsweise Salzburger Altstadterhaltungsverordnung, LGB1. Nr. 60/1982).

Zu § 5 Abs. 4:

Die Bestimmung, daß bei einem bloßen Teilgebrauch einer gemäß Abs. 1 erteilten Bewilligung die Denkmale wieder in den Zustand vor ihrer teilweisen Zerstörung oder Veränderung zurückzuversetzen sind, wird in der Praxis auf größte Schwierigkeiten und zu einer Quelle von Auseinandersetzungen zwischen Denkmalbehörde und Parteien führen. Sie ist daher außerordentlich problematisch.

Zu § 5 Abs. 7 und 8:

Zwischen materiellem Schutzrecht und Förderungsbestimmungen besteht eine Wechselwirkung: je enger der Zusammenhang, desto effektiver ist der Vollzug in der Wirklichkeit. Ein solcher Zusammenhang besteht im Denkmalschutzgesetz kaum. Hier wird dringend eine generelle Neuorientierung nahegelegt. Eine nochmalige Auseinandersetzung mit den Förderungsbestimmungen und -richtlinien nach dem Salzburger Altstadterhaltungsgesetz könnte dabei zweckdienlich sein. Der Rechtsanspruch privater Eigentümer könnte analog zu § 16 Abs. 6 Salzburger Altstadterhaltungsgesetz 1980 gefaßt werden.

Zu § 7 Abs. 1:

Das Wort "möglichst" wäre ersatzlos zu streichen.

- 8 -

Zu § 8 Abs. 1 und 2:

Das Wort "möglichst" ist ersatzlos zu streichen. Davon abgesehen ist grundsätzlich anzumerken, daß die Bestimmungen mit dem Ziel eines "Umgebungsschutzes" weder fachlich haltbar noch vollziehbar sind. Die "Umgebung" eines Denkmals, die im Gesetz unbestimmt bleibt, ist zweifellos notwendig. Vorstellbar wäre z.B. analog zur Verordnung von Fundhoffnungsgebieten gemäß § 11 eine Verordnung durch den Landeshauptmann von speziellen Umgebungszonen, um überhaupt eine präzisere Rechtsgrundlage für die im § 8 skizzierten Absichten zu erhalten.

Es muß ausdrücklich gefordert werden, daß dieses wichtige Thema des Umgebungsschutzes von Denkmalen noch einer eingehenden weiteren Diskussion zugeführt wird, wobei insbesondere die Aspekte der Qualität von Ort und Raum in Verbindung mit einem Denkmal einzubeziehen sind. Wesentlich erscheint eine verfassungsrechtlich einwandfreie Zusammenschau von Denkmalschutz und Ortsbildschutz. Zu diesem Zweck könnten auch bundesgesetzliche Ermächtigungen an den Landesgesetzgeber gegeben werden, wofür noch die verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen wäre. In diesem Sinn wird auch eine Entschließung des Salzburger Landtages in Erinnerung gerufen, den Baudenkmalschutz in eine Art. 12 B-VG- Kompetenz zu übertragen.

Zu § 8 Abs. 3:

Es gilt das zu § 7 Abs. 2 Gesagte analog.

Zu § 9 Abs. 1:

Auf die Anmerkungen zu § 4 Abs. 1 lit. d wird hingewiesen.

Zu § 10:

Die Bewilligung für archäologische Untersuchungen kann nur an Personen erteilt werden, die ein Universitätsstudium der Fächer Ur- und Frühgeschichte und Klassische Archäologie nachweisen können. Zu ergänzen wäre der Fachbereich "Provinzialrömische Archäologie". Der Hinweis "im Hauptfach" ist zu streichen,

- 9 -

da es nach der neuen Studienordnung keine Unterscheidung in Haupt- und Nebenfach mehr gibt.

Die Einrichtung von Prüfungskommissionen zur Erteilung von Grabungsgenehmigungen an weitere Personen erscheint nicht sinnvoll. Die Grabungsleitung soll immer in Händen eines Archäologen bleiben. Die Erteilung der Grabungsgenehmigungen an Personen, die nicht dem Bundesdenkmalamt, einer Universität oder einem Museum angehören, bringt die Gefahr mit sich, daß die Funde nicht in eine öffentliche Einrichtung kommen, sondern in Privatbesitz verbleiben oder gar ins Ausland verhandelt werden. Dazu ein Beispiel aus jüngster Zeit in Salzburg: Wichtiges Fundmaterial aus einer Halbhöhle ist nicht zugänglich, obwohl die Funde zum Teil mit offizieller Genehmigung des Bundesdenkmalamtes gehoben worden sind. Hingegen sollte die Ausbildung von Grabungstechnikern geregelt werden, für die bisher keinerlei Richtlinien vorliegen.

Im Abs. 5 ist ein Druckfehler ("auf" anstatt "auch") zu verbessern.

Zu § 11 Abs. 3:

Dem Gesetzestext ist nicht zu entnehmen, ob die im vorletzten Satz genannten "Vorschriften" als Verordnung oder Bescheid zu erlassen sind. Auch die im letzten Satz des Abs. 2 verwendete Formulierung: "Aufgrund dieses Absatzes ergehende Bescheide" ist unklar. Sind Bescheide aufgrund der im vorletzten Satz genannten "Vorschriften" gemeint?

Zu § 12 Abs. 1:

Die weitergefaßten Bestimmungen gegenüber der geltenden Rechtslage werden begrüßt.

Neben der "Ermittlung und Auffindung" von Denkmälern sollte noch "zur Sicherung" ergänzt werden, da bei Bodendenkmälern die Möglichkeit zur Hebung von bedrohtem Kulturgut bei Beeinträchtigungen durch Absenkung des Grundwasserstandes oder durch den Einfluß von Bodenbewirtschaftungsmaßnahmen etc., festgelegt werden sollte.

- 10 -

Zu § 12 Abs. 5:

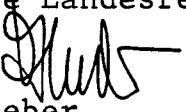
Die Einführung einer "Denkmalwacht" erweckt fast den Eindruck, als wäre das Bundesdenkmalamt wirklich darauf angewiesen, daß gleichsam "Hobby-Denkmal-Wächter" bestellt werden, um die Erfüllung der Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege zu erleichtern. Aus fachlicher Sicht erscheint die Einführung einer Denkmalwacht in der vorgesehenen Form entbehrlich.

Zusammenfassend muß folglich festgestellt werden, daß auch aus fachlicher Sicht die vorliegende Entwurfsfassung einer Novelle zum Denkmalschutzgesetz nicht befürwortet werden kann. Auf Grund der großen Bedeutung der Gesetzesmaterie einerseits und der noch zu wenig ausgereift erscheinenden Entwurfsfassung andererseits wird eine generelle Überarbeitung nahegelegt. Dabei sollten zunächst die Struktur und der Inhalt der materiellen Bestimmungen nochmals eingehender Überlegungen zugeführt werden, bevor darauf abgestimmt und daraus resultierend auch eine geeignet erscheinende Organisationsstruktur mit zugehörigen Verfahrensbestimmungen im einzelnen entwickelt und festgelegt wird.

Darüberhinaus wird von fachlicher Seite angeregt zu prüfen, in welcher Form ein eigener Schutz für Archivalien und andere Sammlungen von historischer Bedeutung, über den geltenden § 17 hinausgehend, begründet werden kann.

Gleichschriften dieser Stellungnahme ergehen u.e. an die Verbindungsstelle der Bundesländer, an die übrigen Ämter der Landesregierungen und in 25 Ausfertigungen an das Präsidium des Nationalrates.

Für die Landesregierung:


Dr. Hueber
Landesamtsdirektor