

Bericht

Bessere rechtliche Rahmenbedingungen für Baudenkmäler

Im Auftrag der Bundesimmobiliengesellschaft,
des Instituts für den Wirtschaftsstandort Oberösterreich,
des Österreichischen Burgenvereins und
der Burghauptmannschaft Österreich

Der Bericht bemüht sich um eine gendergerechte Sprache, aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird dennoch an manchen Stellen die grammatikalisch männliche Form verwendet.

Bettina Fernsebner-Kokert, Andreas Kovar

Bessere rechtliche Rahmenbedingungen für Baudenkmäler

Im Auftrag der Bundesimmobiliengesellschaft, des Instituts für den Wirtschaftsstandort Oberösterreich, des Österreichischen Burgenvereins und der Burghauptmannschaft Österreich

Wien, Juni 2017

Für den Inhalt verantwortlich: Andreas Kovar

Kontaktdaten: Kovar & Partners GmbH, Dorotheergasse 7, 1010 Wien,

T: +43 1 522 9220, F: +43 1 522 9220-22, office@publicaffairs.cc, www.publicaffairs.cc

Printed in Austria

Satz und Layout: Kovar & Partners GmbH, Wien

Bettina Fernsebner-Kokert, Andreas Kovar

Bessere rechtliche Rahmenbedingungen für Baudenkmäler

**Im Auftrag der Bundesimmobiliengesellschaft,
des Instituts für den Wirtschaftsstandort Oberösterreich,
des Österreichischen Burgenvereins und
der Burghauptmannschaft Österreich**

Inhalt

Executive Summary.....	5
Bauwerke zwischen konservatorischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen	5
Regulierung und Machbarkeit	6
Steuerliche Anreize und Belastungen	9
Entgangener Nutzen	9
1. Ausgangssituation und Problemstellung.....	10
1.1 Vorgangsweise	13
1.2 Handlungsfelder	13
2. Bestandsschutz.....	15
2.1 Haftung.....	16
2.2 Koordination	19
3. Regelungsdichte und gesellschaftliche Anforderungen.....	22
3.1 Baurecht und Normen	22
3.2 Brandschutz.....	23
3.3 Barrierefreiheit.....	25
3.4 Arbeitnehmerschutz	25
3.5 Energieeffizienz.....	25
4. Denkmalschutz	27
5. Steuerrecht.....	30
6. Maßnahmen und Umsetzung.....	32
6.1 Aus den beschriebenen Problembereichen haben sich folgende Handlungsfelder und Maßnahmen ergeben:.....	32
6.1.1. Baurelevante gesetzliche Regelungen	32
6.1.2 Denkmalschutz und Baukultur	32
6.1.3 Deregulierung.....	33
6.2 Umsetzung	33
6.3 Nutzen.....	34
Teilnehmerinnen, Teilnehmer und Danksagung.....	35

Executive Summary

Als Grundlage für Empfehlungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für denkmalgeschützte Gebäude wurden eine Reihe von Gesprächen mit Fachleuten geführt, die als Planer, Wissenschaftler, Bauunternehmer, Projektmanager, Eigentümer oder als Behördenvertreter mit der Sanierung und Erhaltung von denkmalgeschützten Gebäuden langjährig beschäftigt sind. Die zentrale Frage lautete, wie die Rahmenbedingungen geändert werden müssen, um die wirtschaftliche Basis für eine Erhaltung von Baudenkmalern zu schaffen.

Bauwerke zwischen konservatorischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Die Erhaltung von Baudenkmalern - geschützten Objekten gemäß Denkmalschutzgesetz - bewegt sich immer in einem Spannungsverhältnis zwischen dem privaten und öffentlichen Interesse an der Erhaltung, der Finanzierbarkeit und geltenden rechtlichen Verpflichtungen. Eine allzu einseitige Sichtweise stellt über kurz oder lang die Existenz des Gebäudes in Frage. Zu hohe gesetzliche Anforderungen (z.B. betreffend Sicherheit) beeinträchtigen die wirtschaftliche Nutzung und behindern den Denkmalschutz. Mit einer kompromisslosen wirtschaftlichen Verwertung wird in kurzer Zeit die Bausubstanz unwiederbringlich zerstört, die Generationen von Eigentümern erhalten haben. Genauso beschädigt ein kompromissloser Denkmalschutz die Erhaltung des Gebäudes, das er zu erhalten beabsichtigt.

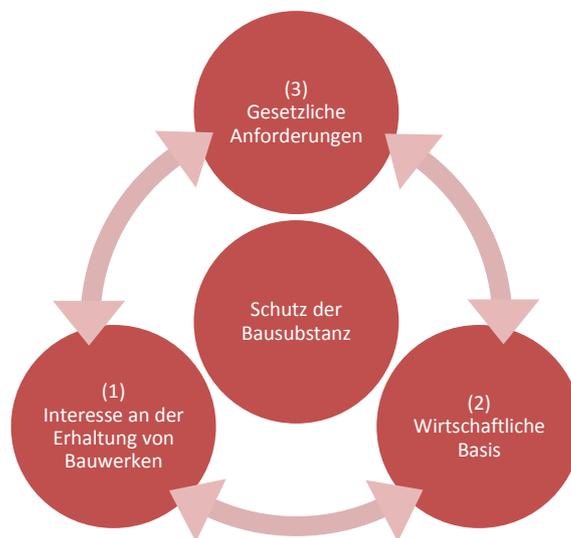


Abb.: Interdependenzen zwischen (1) dem Interesse der Eigentümer und der Öffentlichkeit an der Erhaltung der Bausubstanz, (2) den betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und (3) geltenden gesetzlichen Anforderungen im Zusammenhang mit der Nutzung und baulichen Maßnahmen. Gewinnt einer der drei Aspekte die Oberhand, kann das über kurz oder lang die Erhaltung des Gebäudes in Frage stellen.

Regulierung und Machbarkeit

Ein Kritikpunkt zog sich wie ein roter Faden durch die Gespräche, die für diesen Bericht geführt wurden: Es ist schlicht unvernünftig, Bauregeln für neue Gebäude auf historische, insbesondere denkmalgeschützte Gebäude anzuwenden – darin waren sich Eigentümer, Planer, Baumeister und Experten für Denkmalschutz einig. Bei dem Versuch, den Spagat zwischen realistischer Machbarkeit und rechtlichen Anforderungen zu schaffen, habe man meist nur die Wahl, *„ob man mit dem linken oder mit dem rechten Fuß im Kriminal stehen will“*, wie es ein Gesprächspartner ausdrückte.

Das Problem stellen aber nur zu einem Teil die baurelevanten Gesetze selbst dar, bei denen viel zu wenig auf schon bestehende und denkmalgeschützte Gebäude Rücksicht genommen wird. Erst über den Umweg des Haftungsrechts kommt es dazu, dass moderne Gesetze und sogar an und für sich unverbindliche technische Normen zur Verpflichtung werden. In der Gerichtspraxis kommt ein dynamisches Verständnis zur Anwendung. Das führt dazu, dass bei Haftungsfragen sowohl der „Stand der Technik“ in zivil- und strafrechtlichen Verfahren herangezogen wird als auch die subjektive Frage der wirtschaftlichen Zumutbarkeit. Das schlägt sich in einer erheblichen Rechtunsicherheit für die Eigentümer, Planer und alle ausführenden Unternehmer nieder: Wenn etwa Handläufe fehlen oder existierende und funktionstüchtige Treppen, Fenster, Dachdeckungen oder der Schallschutz so ausgeführt sind, wie es früher einmal üblich war und nicht so, wie es dem heutigen Stand entsprechen würde. Deshalb lehnen es ausführende Unternehmen, aus verständlichen Gründen ab, Arbeiten so durchzuführen, wie es aus konservatorischer Sicht wünschenswert wäre, aber dem aktuellen Stand der Technik widerspricht. Das gleiche gilt für Behördenvertreter, die pragmatische Lösungen ablehnen. Übrig bleiben die Eigentümer, die das Haftungsrisiko tragen müssen, Probleme mit dem Denkmalschutz haben oder auf die Sanierung und eine wirtschaftlich günstige Nutzung verzichten. Mehrkosten, die durch die Auflagen entstehen, sind da oft das geringste Problem.

Die Frage stellt sich, in welchem Ausmaß historische und denkmalgeschützte Gebäude tatsächlich aktuellen Ansprüchen für Neubauten gerecht werden müssen, wie man schon in den gesetzlichen Regelungen die Situationen in bestehenden Gebäuden besser berücksichtigen könnte und wie man eine deutlich verbesserte Rechtssicherheit schaffen kann.

Ein weiteres Problem ist, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen generell in sich nicht stimmig und nicht auf einander abgestimmt sind. So führen die Regelungen gemeinsam dazu, dass die Sanierung und Erhaltung durch die Gesetzgebung des Bundes und der Länder erschwert und verteuert wird. Wobei man betonen muss, dass die in der Praxis

auftretenden Probleme mit nicht abgestimmten Regelungen dem Gesetzgeber offensichtlich meist nicht bekannt sind und er später auch nicht darüber informiert wird. Wie auch, nachdem es keinen Mechanismus und keine Institution gibt, die dafür sorgen, dass unterschiedliche Regelungen auf einander abgestimmt werden und sich nicht widersprechen. Dieses Problem trifft nicht alleine denkmalgeschützte Gebäude. Es trifft aber auch sie und das in einem besonderen Ausmaß, weil das Interesse am Schutz der Bausubstanz die sowieso schon schwierige Situation noch zusätzlich erschwert.

Obwohl in den letzten Jahren bereits Schritte gesetzt worden sind, via OIB-Richtlinien die Bauordnungen der Bundesländer zu harmonisieren, wurde dieses Ziel durch die dann doch unterschiedliche Umsetzung in den Bundesländern nicht erreicht, zumal sich Regelungen für den denkmalgeschützten Bestand dort nicht durchgehend wiederfinden. Hier haben die Bundesländer nicht konsequent agiert. Die Unterschiedlichkeit der Bauordnungen wurde von den Befragten als unnötige Belastung empfunden. Es besteht der Wunsch nach einer weiteren Vereinheitlichung. Ein erster Schritt wäre, sich auf Länderebene darauf zu verständigen, dass die OIB-Richtlinien systematisch für bestehende, insbesondere geschützte Gebäude, adaptiert werden sollten und positive Erfahrungen mit spezifischen Regelungen und der Anwendung in Bauverfahren für Baudenkmäler von allen Bundesländern übernommen werden.

Politisch sensibel, aber dennoch lösbar sind die Probleme mit Brandschutzregelungen, Barrierefreiheit und Energieeffizienz. Das unbestreitbare öffentliche Interesse an diesen Schutzziele darf nicht dazu führen, dass die geltenden Regelungen per se tabu sind. Trotz kompromissloser Lobbies darf nicht auf die Überprüfung der Zweckmäßigkeit einzelner Regelungen verzichtet werden. Nicht jede Brandschutzregel dient tatsächlich dem Brandschutz. Dem Vernehmen nach, kommen mitunter primär Herstellerinteressen zum Tragen. Die Brandschutzvorschriften werden allgemein als überbordend und wenig flexibel beschrieben. So wird z.B. kritisiert, dass die Regelungen für meist Fluchtwege starr sind und in manchen Ländern gesetzlich keine alternativen Nachweismethoden, wie Modellrechnungen vorgesehen sind.

Ebenso stehen die Anforderungen der Barrierefreiheit und der Energieeffizienz häufig im Gegensatz zu den konservatorischen Auflagen und stellen damit Eigentümer und Planer vor Probleme. Ein Gesprächspartner hat daher eine unabhängige Clearingstelle gefordert, welche die Bauregeln im Auftrag des Gesetzgebers untersuchen und Folgeabschätzungen vornehmen könnte.

All dies führt in Summe dazu, dass eine wirtschaftliche Nutzung von historischen Bauten und Baudenkmalern aufgrund gesetzlicher Regelungen oft nicht möglich ist, obwohl sie für den Erhalt erforderlich ist. Fehlende

Investitionen und Leerstände fügen diesen Gebäuden Schaden zu und schmälern das baukulturelle Erbe Österreichs.

Beim Denkmalschutz sind die Erfahrungen mit dem Vollzug der gesetzlichen Regelungen sehr unterschiedlich. Auf der Basis unserer Interviews können wir einige qualitative Aussagen treffen und Empfehlungen ableiten. Wir haben jedoch keine Basis, um hier eine repräsentative Beurteilung der am Denkmalschutz Beteiligten vorzulegen. Auf der einen Seite werden Mitarbeiter_innen des Bundesdenkmalamts für eine konstruktive Zusammenarbeit gelobt, man schätzt die kompetente Beratung. Diese Funktion könnte im Interesse einer Bewusstseinsbildung bis hin zum Führen eines wirkungsvollen öffentlichen Diskurses ausgebaut werden. Auf der anderen Seite stehen wiederkehrend fünf Kritikpunkte, die die Zusammenarbeit zwischen Bundesdenkmalamt und Projektwerbern betreffen:

1. Entscheidungen würden regional viel zu stark von einzelnen Mitarbeitern abhängen und sachlich nicht nachvollziehbar sein. Deren Auftreten in Verfahren würde deren subjektives (Amts)Verständnis von der Aufgabe des Denkmalschutzes zum Ausdruck bringen. Die Vorwürfe reichen bis zu klar unzulässigen Eingriffen in Entscheidungen der Bauherren. Da diese Einschätzung wiederkehrend geäußert wird, muss einem bestehenden Eindruck, sollte er falsch sein, entgegengewirkt werden, etwa durch eine Objektivierung von Entscheidungen. Wenn die Einschätzung zutrifft, muss erst recht durch organisatorische Maßnahmen Abhilfe geschaffen werden, damit solch eine Situation nicht entstehen kann.

2. Genannt wird das Fehlen von objektiven Kriterien und transparent Entscheidungen bei der Unterschutzstellung. Auch wenn diese fachlichen Entscheidungen von Laien sachlich nicht überprüft werden können, muss die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit bei diesen Eingriffen in private Rechte gegeben sein. Die vom Bundesdenkmalamt 2014 herausgegebenen „Standards der Denkmalpflege“ sollen für objektive Kriterien und Grundlagen bei Entscheidungen beitragen. Dieser Leitfaden sei allerdings wenig hilfreich, lautete die Kritik.

3. Kritisiert wird auch der Mangel an personellen Ressourcen, der auch auf ein Fehlen des politischen Commitments und auf ein generell mangelhaftes Verständnis in der Politik für Anliegen der Baukultur zurückzuführen ist.

4. Letztendlich werden von Projektwerbern und Planern zu langsame Entscheidungen einzelner Mitarbeiter oder ein nach oben Delegieren von Verantwortung kritisiert, die zu Verzögerungen bei der Realisierung von Projekten führen – insbesondere beim Kauf bzw. Verkauf denkmalgeschützter Objekte.

5. Aus konservatorischer Perspektive liegt die Ursache für Verzögerungen vielfach darin, dass die Bauherren den Denkmalschutz erst sehr spät in das Vorhaben einbinden.

Um hier auch auf die aktuelle Diskussion Bezug zu nehmen: eine Verländerung des Denkmalschutzes wurde von keinem der Gesprächspartner empfohlen. Eine Diskussion betreffend die Kompetenzregelung zwischen Bund und Ländern und die Frage nach Verbesserung der Rahmenbedingungen sind zwei verschiedene Fragen, zwischen denen kein Zusammenhang besteht und die nicht mit einander verquickt werden sollten.

Steuerliche Anreize und Belastungen

Während in Deutschland das Finanzrecht mit einer „Denkmal-AfA“ auch für die private Nutzung indirekt den Erhalt historischer Gebäude fördert, gibt es in Österreich keine fiskalischen Anreize, um die Sanierungsrate im denkmalgeschützten Bestand zu heben. Im Gegenteil, im Rahmen des Vorsteuerabzuges riskieren die Eigentümer, dass die Finanzbehörden die Projekte als Liebhaberei werten. Damit werden gerade große Investitionen verhindert. Hier braucht es neue fiskalrechtliche Regelungen, die eine Intensivierung der Investitionstätigkeit in Baudenkmäler mit sich bringen würden.

Entgangener Nutzen

Die genannten Hürden führen in Summe dazu, dass nach Schätzungen der befragten Expertinnen und Experten rund 50 Prozent des Baubestandes nicht entwickelt werden bzw. nicht der gewünschten Nutzung zugeführt werden können. Dadurch wird auf volkswirtschaftlichen Nutzen verzichtet: Wenn Baudenkmäler saniert, adaptiert und genutzt werden, ist dies ein Beitrag zur Wertschöpfung und hat beschäftigungspolitische Auswirkungen.

1. Ausgangssituation und Problemstellung

Im Betrieb und bei der Sanierung historischer Gebäude verursachen die geltenden Bauregeln und deren Anwendung immer wieder Probleme. Diese Anforderungen, die auf Baudenkmäler angewendet werden müssen, beeinträchtigen die wirtschaftliche Nutzung. Mit dem Projekt „Bessere rechtliche Rahmenbedingungen für Baudenkmäler“ soll die Grundlage geschaffen werden, um bessere rechtlichen Rahmenbedingungen und substantielle Verbesserungen für die Bewirtschaftung von Baudenkmalern zu erzielen.

Das Projekt wird vom Burgenverein, dem Institut für den Wirtschaftsstandort Oberösterreich, der Bundesimmobiliengesellschaft und der Burghauptmannschaft unterstützt.

Bei historischen beziehungsweise denkmalgeschützten Gebäuden treffen zwei Faktoren aufeinander, die eine Nutzung erschweren oder im Extremfall unmöglich machen: Die ursprüngliche Nutzung, für die das Gebäude errichtet wurde, existiert schlicht nicht mehr – Getreide wird heute anders gelagert als in barocken Schüttkästen, auch historische Fabrikgebäude hatten ursprünglich eine andere Funktion. Daher muss eine neue, zeitgemäße Nutzung gefunden werden. Diese ist in vielen Fällen jedoch durch die geltenden Bauregeln nur schwer oder gar nicht möglich. *„Wenn man etwas unter Schutz stellt, muss man auch darauf schauen, dass es wirtschaftlich nutzbar ist“*, fordert einer der Gesprächspartner. Es entspricht nicht einer realen Wirtschaftsplanung, dass bei einer Unterschutzstellung wirtschaftliche Erwägungen sogar legislativ außer Betracht zu bleiben haben. Wirtschaftliche Erwägungen werden nur im Rahmen eines Verfahrens nach DSchG § 5 (Denkmalschutz-aufhebungsverfahren) beachtet.

Die Nutzung von Baudenkmalern steht also in einem Spannungsfeld zwischen den Bauregeln, dem Schutz des Baudenkmalers und der wirtschaftlichen Basis. Erforderlich sind daher Rahmenbedingungen, die Planung, Umsetzung und den Betrieb von Baubestand ermöglichen, ohne die Qualität der Gebäude oder des Bauens zu beeinträchtigen. Ganz im Gegenteil, derzeit beeinträchtigen die Rahmenbedingungen die Baukultur und die Sanierungsrate im Gebäudebestand. Die Erhaltung der rund 38.000 heimischen Baudenkmäler liegt nicht nur im öffentlichen Interesse, auch für die privaten Eigentümer geschützter Gebäude hat der Denkmalschutz einen hohen Stellenwert.

Die Europäische Union hat sich bereits im Vertrag von Lissabon den Erhalt des kulturellen Erbes verankert. In der Faro-Konvention, die 2015 von Österreich ratifiziert wurde, geht es nicht nur darum, wie das kulturelle Erbe nachhaltig geschützt werden kann, sondern auch wie es für zukünftige Generationen zu modifizieren und zu transformieren ist, um seinen

Weiterbestand zu sichern. Nicht zuletzt betont auch die Charta von Venedig aus dem Jahr 1964, das internationale Übereinkommen für die Erhaltung und Restaurierung von Kunstdenkmälern und Denkmalgebieten, die Bedeutung einer Nutzung. Im Art. 5. heißt es: „Die Erhaltung der Denkmäler wird immer begünstigt durch eine der Gesellschaft nützliche Funktion. Ein solcher Gebrauch ist daher wünschenswert, darf aber Struktur und Gestalt der Denkmäler nicht verändern. Nur innerhalb dieser Grenzen können durch die Entwicklung gesellschaftlicher Ansprüche und durch Nutzungsänderungen bedingte Eingriffe geplant und bewilligt werden.“

Nicht zu vergessen ist die volkswirtschaftliche Bedeutung verbesserter rechtlicher Rahmenbedingungen für Baudenkmäler. Wenn Investitionen im denkmalgeschützten Bestand getätigt werden, weil dadurch eine Nutzung möglich ist, schafft dies Arbeitsplätze im Baubereich und bei Handwerksunternehmen. Die Studie „Historische Objekte – Investitionen in die Zukunft“, die im Auftrag des Wirtschaftsministeriums durchgeführt wurde, belegt die Effekte, die die Burghauptmannschaft Österreich im Jahr 2012 durch laufenden Betrieb und Investitionen in den historischen Bestand, den sie verwaltet, erzielt hatte. Alle Aktivitäten zusammen genommen generierten eine gesamtwirtschaftliche Produktion von € 279,74 Mio., eine gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung von € 137,11 Mio., gesamtwirtschaftliche Arbeitnehmerentgelte von € 84,05 Mio. und ein Aufkommen an arbeitsbezogenen Steuern und Abgaben von insgesamt € 54,42 Mio. Zudem wurden 2408 Beschäftigungsverhältnisse (bzw. 2061 Vollzeitäquivalenten) geschaffen. Die Sanierung von denkmalgeschützten Objekten erfordert besondere handwerkliche Expertise und Erfahrung und schafft dadurch Arbeitsplätze in diesem Sektor. Eine Untersuchung der „Europäischen Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe“ in Deutschland, Österreich, Spanien und Italien ergab, dass bei Restaurierungsarbeiten 70% der Kosten auf Löhne und 30% auf Material entfallen, im Neubau ist das Verhältnis genau umgekehrt.

Untersuchungen zu Lebenszykluskosten zeigen, dass sich die Sanierung von Baudenkmälern nicht nur aus baukulturellen Gründen lohnt, sondern über einen längeren Zeitraum betrachtet, auch finanzielle Vorteile für die Eigentümer und Nutzer mit sich bringt. Entstehen bei einem neu errichteten Einfamilienhaus auf einen Zeitraum von 50 Jahren betrachtet Kosten in der Höhe von 1-2 Millionen Euro (Sanierungen als Folge von Planungs- und Ausführungsfehlern noch nicht eingerechnet), sind bei Baudenkmälern im Regelfall die jährlichen Folgekosten bezogen auf den Quadratmeter Nutzfläche geringer als beim Neubau. Historische Gebäude verfügen über weniger Glasflächen und besitzen meist größere und besser verteilte Speichermassen, daher sind hier die Folgekosten geringer als bei Neubauten. Umso bedeutender ist es, dass Bestandsbauten auch wirtschaftlich genutzt und dadurch erhalten werden können. Denn eine

1. Ausgangssituation und Problemstellung

Nichtnutzung stellt den größten Schaden für ein denkmalgeschütztes Gebäude dar. *„Zusammenfassend kann man sagen, dass die überbordenden Bauregeln eine Entmündigung bedeuten – für die Auftraggeber, die Professionisten und auch die späteren Nutzer“*, fasste ein Gesprächspartner die Problematik zusammen.

Die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen erschweren die Nutzung historischer Gebäude. Die Bauordnungen, Gewerberecht und arbeitsrechtliche Bestimmungen, technische Normen und deren Auslegung in der Verwaltungspraxis und vor Gericht, verteuern und verhindern Sanierungen und schränken Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Nutzung ein. Damit werden geringere Erträge erwirtschaftet, die jedoch für die Erhaltung von Baudenkmalern erforderlich sind. Leerstände schaden den Gebäuden nämlich und haben spätere teure Rettungsmaßnahmen zur Folge. In der Gesamtsicht zeigt sich, dass dadurch

- ▶ vermeidbare Kostenbelastungen in der Sanierung und im Betrieb entstehen,
- ▶ der Bestand, insbesondere der historische, nicht wirtschaftlich optimal genutzt werden kann,
- ▶ die Planungssicherheit für Bauherren beeinträchtigt,
- ▶ die wirtschaftspolitisch relevante Sanierungsrate verringert wird und zudem
- ▶ die planenden und ausführenden Unternehmen mit relevanten Haftungsrisiken konfrontiert sind.

Es zeigt sich auch, dass die geschilderte Problemlage vor allem durch das Konglomerat an uneinheitlichen, nicht abgestimmten, nicht eindeutigen, ja, sogar widersprüchlichen und überschießend bürokratischen Regelungen der Länder und des Bundes sowie durch diverse Bestimmungen und Normen und deren Anwendung durch Behörden entsteht. Daher ist eine Deregulierung und Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich, die über die Bearbeitung von Baunormen hinausgeht.

Für die Gesellschaft besteht ein mehrfaches Interesse an der Bewirtschaftung und Erhaltung von Baudenkmalern: Kulturpolitik, Denkmal- und Ortsbildschutz, Wertschöpfung, Tourismus und Standortpolitik. Nicht zuletzt würden sich auch die Notwendigkeit staatlich finanzierter Rettungsmaßnahmen und die hohen Kosten dafür verringern. Gerade in strukturschwachen Gegenden könnte eine Nutzung eine positive Umwegrentabilität befördern. So konnte sich Glyndebourne, ein privates „Country House“ in East Sussex, durch die Nutzung während nur einiger Wochen im Sommer seit den 1930er-Jahren zu einem Kultur-Zentrum für Opernfestspiele entwickeln. Trotzdem es rund zwei Stunden von London entfernt liegt, war diese Initiative so erfolgreich, dass das historische

Gebäude vor rund 30 Jahren sogar um ein modernes, größeres Operngebäude erweitert werden musste.

Das generelle Ziel muss ein einfacher und klarer rechtlicher Rahmen für das allgemeine Bauen sein. Die Zielsetzung für das Projekt „Bessere rechtliche Rahmenbedingungen für Baudenkmäler“ konzentriert sich dabei auf eine konkrete, wirkungsvolle, aber dennoch schnelle Verbesserung der österreichweiten Situation für Baudenkmäler. Die Bauregeln und deren Anwendung in der Verwaltung und der Gerichtspraxis sollen so gestaltet werden, dass Baudenkmäler besser und wirtschaftlicher genutzt werden können.

In Österreich gibt es nur 2 Prozent Neubauten, der Gebäudealtbestand beträgt also 98 Prozent. Davon sind ca. 1,5 Prozent denkmalgeschützte Gebäude, demnach ist der „historische Bestand“ nicht gleich „denkmalgeschützter Bestand“. Die befragten Expert_innen schätzen, dass rund 50 Prozent des historischen Bestandes nicht weiterentwickelt werden. Daran ist die Wichtigkeit verbesserter Rahmenbedingungen für Baudenkmäler und historische Gebäude ablesbar. Was also tatsächlich unerlässlich ist, ist ein klares Commitment der Politik für den historischen Gebäudebestand.

1.1 Vorgangsweise

Als Grundlage für eine effektive Verbesserung dieser Rahmenbedingungen wurde an Hand einer größeren Zahl von Fallbeispielen die derzeitige Situation im Detail untersucht. Dazu wurden Interviews geführt, bei denen die Gesprächspartner (betroffenen Bauherren, Architekturschaffende, Planer, Ausführende, Sachverständige und Vertreter der Verwaltung) ihre konkreten Erfahrungen eingebracht haben.

Der vorliegende Bericht soll dazu beitragen, eine gesamtheitliche Betrachtung der Problemlage bei Baudenkmälern zu ermöglichen und als Grundlage für Gespräche mit der Politik dienen. Der Denkmalschutz als solcher wird hierbei nicht in Frage gestellt. Auch die Höhe etwaiger öffentlicher Förderungen ist nicht Thema dieses Vorhabens.

1.2 Handlungsfelder

Wie die Ergebnisse zeigen, sind die wesentlichen Handlungsfelder, um die wirtschaftliche Nutzung von Baudenkmälern zu erhöhen, folgende Bereiche:

- ▶ Bestandsschutz
- ▶ Regelungsdichte und gesellschaftliche Anforderungen
- ▶ Denkmalschutz

1. Ausgangssituation und Problemstellung

► Steuerrecht

Die Empfehlungen richten sich an die Gesetzgeber auf Bundes- wie auf Landesebene, an das Bundeskanzleramt, das Wirtschafts-, das Wissenschafts-, das Justiz-, das Finanz- und das Sozialressort.

2. Bestandsschutz

Bei Baudenkmalern müssen Bauregeln befolgt werden, die auf Neubauten zugeschnitten sind und in vielen Fällen schlicht nicht auf den historischen Bestand übertragbar sind. Dazu müssen neben denkmalpflegerischen Anforderungen, auch noch Vorschriften des Arbeitnehmerschutzes, gewerberechtliche Auflagen, Vorgaben für Brandschutz und Barrierefreiheit oder energetische Richtlinien erfüllt werden. In Summe also ein Konglomerat an Gesetzen, Richtlinien, Vorschriften und Normen, das eine zeitgemäße Nutzung historischer und denkmalgeschützter Gebäude deutlich erschwert und verteuert. Es sind also neue Regelungen erforderlich, die den Gebäudebestand berücksichtigen und für Machbarkeit sorgen. Ein Gesprächspartner sah in Bezug auf die Nutzung denkmalgeschützter Gebäude allerdings auch die wirtschaftliche Kompetenz der Eigentümer als zentrale Voraussetzung: *„Das große Thema bei historischen Gebäuden ist eher ein unternehmerisches, nämlich die geeignete Nutzung zu finden.“*

Zusätzlich erschwerend kommt hinzu, dass die Zuständigkeiten für die Bauregeln in Österreich zwischen Bund, Ländern und Organisationen, die Richtlinien und Standards festlegen, aufgeteilt sind. So liegen die Bauordnungen in der Kompetenz der Länder, mit dementsprechend divergierenden Ausnahmeregelungen und Vorgaben. Mit den OIB-Richtlinien wurde zwar ein Instrument geschaffen, das zu einer Harmonisierung beigetragen hat, aber dennoch sind auch hier gewisse Ausnahmeregelungen auf Länderebene möglich. *„Bereits wenn ein Bundesland eine OIB-Richtlinie später umsetzt, hat das Auswirkungen auf Bauvorhaben“*, betonte ein Eigentümerversorger. Eine Diskussion über die Kompetenzverlagerung zum Bund und in anderen Bereichen zu den Ländern, ist dennoch nicht zielführend, da bereits im Rahmen der bestehenden rechtlichen Regelungen Lösungsmöglichkeiten vorhanden sind.

Denkmalschutz, Gewerbeordnung, Arbeitsstättenverordnung und Barrierefreiheit wiederum sind Bundessache. Als Grundlage für vorbeugenden Brandschutz hingegen gibt der Österreichische Berufsfeuerwehrverband eigene „Technische Richtlinien Vorbeugender Brandschutz“ (TRVB) heraus, die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA) erlässt ebenfalls ihre Richtlinien, bauliche Standards wiederum sind beim Austrian Standards Institute beheimatet. Hinzu kommt, dass die Bauregeln in Österreich generell sehr lösungswegorientiert sind und im Gegensatz zu vergleichbaren Ländern offenbar ein höheres Sicherheitsdenken herrscht. Ein Gesprächspartner formulierte das folgendermaßen: *„In der Schweiz sind sowohl die Normen als auch die Gesetze offener formuliert und daher zielorientierter als in Österreich“*. Als

Beispiel für einen zielorientierten Weg wurde auch Belgien genannt. Dort konnte eine Schule die Fluchtweg Anforderungen im Brandfall mittels einer Rutsche erfüllen, die die Kinder jetzt auch in den Pausen nutzen können.

Bei denkmalgeschützten Gebäuden kommt bei Umbau- und Sanierungsprojekten jedoch noch eine weitere Komponente hinzu: die konservatorischen Anforderungen und Auflagen des Denkmalschutzes. Hier treten die Spannungsfelder zu den wirtschaftlichen Nutzungswünschen der Eigentümer auf der einen und den Bauregeln und Sicherheitsvorschriften auf der anderen Seite besonders deutlich zutage. Hierbei zeigen sich die Widersprüche zwischen neuen Bauregeln und alten Gebäuden besonders deutlich: *„Es besteht ein Spannungsfeld zwischen der Kostenbelastung und dem restauratorischen Zugang. Sobald in einem historischen Gebäude eine Änderung vorgenommen wird, muss diese normgerecht ausgeführt werden“*, schildert ein Experte die Situation.

Ziel muss also sein, das eingangs beschriebene Dreieck der Interessen von wirtschaftlicher Basis, Schutz der Baudenkmäler und den Bauregeln gut auszutarieren, damit es zu praktikablen Lösungen kommen kann, unter denen weder die Wirtschaftlichkeit noch die Qualität des Denkmalschutzes oder die Bau- und Sicherheitsregeln leiden.

2.1 Haftung

Haftungsfragen erzwingen die Anwendung von Bauregeln im geschützten Bestand. Die komplexen Anforderungen, die sich dadurch in der Baupraxis für denkmalgeschützte Gebäude ergeben, lösen aber nicht nur große finanzielle Belastungen und zeitliche Verzögerungen aus, sie werden auch immer wieder bei Haftungsfragen schlagend. Hier stehen das auf neue Gebäude zugeschnittene Regelwerk und die im Denkmalschutzgesetz verankerten Schutzanforderungen in einem besonders krassen Gegensatz, was gravierende zivil- und strafrechtliche Folgen nach sich zieht.

In der Rechtsprechung hat sich ein dynamisches Verständnis des Haftungsrechts entwickelt, was bedeutet, dass im Regelfall der „Stand der Technik“ als Beurteilungskriterium angelegt wird und die Eigentümer dementsprechend nachrüsten müssen. *„Objektsicherheitsprüfung nach Norm B 1300: Wenn es zu einem Schaden kommt, fragt der Richter immer, ob es ein Regelwerk gibt“*, beschreibt ein Interviewter die Rechtspraxis. Das hat zur Folge, dass sich Eigentümer einer großen Rechtsunsicherheit gegenübersehen. *„Es gibt eine sehr inhomogene Rechtsprechung – und diese hängt von den jeweiligen Sachverständigen ab. Aber auch Gesetze und sonstige Sicherheitsauflagen schaffen Haftungsprobleme, so dass man immer mit einem halben Fuß im Gefängnis steht“*, beschreibt ein Eigentümer die rechtliche Unsicherheit.

Es hat sich in den für diesen Bericht geführten Gesprächen gezeigt, dass die Eigentümer bei Haftungsfragen immer häufiger in einer Zwickmühle sind: *„Ein Stiegegeländer, das 90 Zentimeter hoch war, hätte laut Auflage des Bundesdenkmalamtes nicht verändert werden dürfen – die Baubehörde wiederum hat betont, dass ich als Eigentümer dafür hafte, wenn ein Unfall passiert und das Geländer nicht die vorgeschriebene Höhe hat“.*

In der Tat werden Haftungsfragen bei Bestandsobjekten durch drei Rechtsmaterien geregelt. Laut Öffentlichem Recht müssen Gebäude, die entsprechend der bei Errichtung geltenden Baubewilligung gebaut wurden, nicht gemäß dem Stand der Technik nachgerüstet werden. Der Eigentümer muss das Gebäude lediglich in einem guten Zustand erhalten.

Gemäß Privatrecht ist ein Eigentümer zur Verkehrssicherheit verpflichtet, sprich, er muss dafür sorgen, dass Gänge und Treppen keine Gefahrenquelle darstellen. Im Schadensfall gilt meist die Beweislastumkehr, der Gebäudeeigentümer muss also nachweisen, dass er alle notwendigen und zumutbaren Vorkehrungen getroffen hat, um Gefahren abzuwenden. Laut Strafrecht (§2 StGB) ist ein Eigentümer strafbar, wenn er die Sicherheitsvorkehrungen unterlässt.

Berühmt geworden ist in diesem Zusammenhang das „Floridsdorfer Urteil“. Der Eigentümer eines Mehrparteienhauses wurde wegen Fahrlässiger Tötung verurteilt, weil ein älterer Mann über eine Stiege gestürzt und in der Folge verstorben ist, bei der es gemäß der zum Unfallzeitpunkt noch geltenden Baubewilligung aus dem 19. Jahrhundert nie ein Geländer gegeben hatte. Dennoch urteilte der Oberste Gerichtshof, dass zwei Handläufe gemäß der aktuell geltenden Wiener Bauordnung angebracht werden hätten müssen. Das heißt, das Haftungsrecht ist dynamisch und fordert den Stand der Technik, dem gegenüber steht das statisch ausgerichtete Öffentliche Recht und dazwischen, im rechtsunsicheren Raum, die Eigentümer. Denn trotz des Urteils gibt es keine eindeutige Rechtsprechung - so wird der juristisch schwammige Begriff „wirtschaftliche Zumutbarkeit“ ebenso als Kriterium angelegt wie der Selbstschutz – das heißt, es ist Menschen auch zuzumuten, vor die eigenen Füße zu schauen. Für die Eigentümer bedeutet der Widerspruch zwischen statischem Öffentlichem Recht sowie dynamischem Privat- und Strafrecht vor allem eines: rechtliche Unsicherheit, ob eine bauliche Situation dem Stand der Technik zu entsprechen hat oder den Vorschriften zum Errichtungszeitpunkt.

Ebenso, und aus deren unternehmerischen Sicht nachvollziehbar und verständlich, ziehen sich die ausführenden Firmen immer häufiger aus der Haftung zurück, etwa wenn die Vorschriften des Denkmalamtes bei der Sanierung den geltenden Normen widersprechen. Ein Betroffener beschrieb das folgendermaßen: *„Die Auflage des Denkmalschutzes lautet z.B., dass die alten Dachziegel wieder verwendet werden sollen, was zur Folge hat, dass*

die ausführenden Handwerker aus der Haftung aussteigen und der Eigentümer die Haftung übernehmen muss.“

Ein weiterer Aspekt der Haftungsproblematik ist laut den Befragten die zunehmend schwindende Bereitschaft der Behörden, Haftung zu übernehmen. Früher, so der Tenor, hätten die zuständigen Behördenvertreter – den rechtlichen Rahmen interpretierend – bereitwilliger alternative Lösungen für denkmalgeschützte Gebäude akzeptiert. Dies habe sich in den vergangenen Jahren stark geändert, so ein Experte, *„Behörden agieren aus Angst vor Haftung nur noch buchstabengetreu und verschließen sich so immer mehr sinnvollen und praktikablen Lösungen.“*

Dass man in anderen Ländern durchaus einfache und pragmatische Lösungen mit Augenmaß findet, hat ein Gesprächspartner anhand des „Sheldonian Theatre“ der Universität Oxford, das aus dem Jahr 1669 stammt, skizziert. In der historischen Zeremonienhalle, in der bis heute Promotionen, Konzerte und Festakte der Uni stattfinden, entsprechen die niedrigen hölzernen Balustraden auf den Besucherrängen natürlich keinerlei modernen Sicherheitsanforderungen. Beholfen hat man sich dort mit schlichten, in Holz gerahmten Warnhinweisen: *„Das Sheldonian Theatre ist ein historisches Gebäude der Schutzstufe 1. Es wurde nicht nach modernen Bauregeln errichtet. Passen Sie in diesem Gebäude daher besonders gut auf.“*

Weitere Zitate zum Thema Bestandsschutz und Haftung:

- ▶ *Eine Bauordnung kann nicht auf alte Gebäude gestülpt werden. Es würde jedoch helfen, wenn man die Bauordnungen zusammenführen würde.*
- ▶ *Bei historischen Gebäuden (bis Baujahr 1945 z.B.) sollte es daher von vornherein Bauerleichterungen in dem Sinne geben, dass ein Bausachverständiger einfach sagen kann: „Die Sicherheit ist gewährleistet“.*
- ▶ *Die Regelungsdichte ist generell zu hoch und manche Regelungen gehen völlig an der Lebensrealität vorbei. So schreiben Baurecht, Veranstaltungsstättengesetz und Arbeitnehmerschutz unterschiedliche Fluchtwege vor.*
- ▶ *In den Bauordnungen müsste eine „rechtlich gesicherte Flexibilität“ verankert werden. Jetzt können sich die Behördenvertreter auf eine sture buchstabengetreue Position zurückziehen, die viel Willkür ermöglicht.*
- ▶ *Man könnte in Österreich eine Art „Bestandsakzeptanz“ für den gesamten Altbestand – oder zumindest für denkmalgeschützte Objekte - in den Bauordnungen verankern.*
- ▶ *Gebäudebuch in Wien: Die Wartung frisst das Geld für die Erhaltung.*

- ▶ *Dachziegel müssen laut den Auflagen des BDA vermörtelt werden, Norm wiederum schreibt Lüftung vor. Die unterschiedlichen Auflagen werden dem Eigentümer aufgebürdet.*
- ▶ *In Büros im obersten Geschoß passten die Parapethöhen nicht und die Fenster gingen nach innen auf. Hätte man sie im Zuge der Sanierung nach außen öffnen lassen, hätte das wieder neue Haftungsfragen mit sich gebracht, auch wenn in den Stockwerken darunter die Fenster ebenfalls nach außen aufgehen.*
- ▶ *Wenn man einen Altbau hat, hat man immer Rechtsunsicherheit und die großen Probleme in Haftungsfragen. Bei historischen Gebäuden (bis Baujahr 1945 z.B.) sollte es von vornherein Bauerleichterungen in dem Sinne geben, dass ein Bausachverständiger einfach sagen kann: „Die Sicherheit ist gewährleistet“.*
- ▶ *Wenn die Fensterstöcke bei einer Sanierung ausgetauscht werden, müssen die neuen Stöcke laut ÖNORM eingeschäumt und mit einem Klebeband zusätzlich befestigt werden. Die Unternehmen müssen natürlich normgerecht arbeiten, weil sie sonst in die Haftung kommen. Die Professionisten stehen also selbst auch unter einem sehr hohen Haftungsdruck.*
- ▶ *In der oberösterreichischen Bauordnung gibt es keine Vorschriften für Sicherheitsglas bei Fenstern. Trotzdem hat ein privater Bauträger eine Fensterfirma geklagt, weil diese kein Verbundsicherheitsglas eingebaut hatte.*
- ▶ *Fliesen wurden früher knirsch verlegt, etwa bei den Otto-Wagner-Bauten, das ist heute nicht mehr erlaubt. Das führt dazu, dass es der Handwerker zwar macht, aber nicht mehr die Haftung dafür übernimmt.*
- ▶ *Die 1 Meter hohe Balustrade im originalen Stiegenhaus entspricht nicht der Bauordnung, dennoch kann man keinen Handlauf anbringen und damit die Stiege verschandeln. Was bleibt, ist dann immer die Haftungsfrage.*
- ▶ *Dazu kommt noch die Frage nach der Wirtschaftlichkeit: Ein fünf Zentimeter höherer Handlauf schafft ungleich mehr Kosten.*

2.2 Koordination

Die Erkenntnis, dass die unterschiedlichen Bauregeln, Gesetze, Normen und konservatorischen Anforderungen einer zeitgemäßen wirtschaftlichen Nutzung historischer Gebäude im Weg stehen oder diese zumindest erschweren, mag trivial erscheinen – die Lösung dieser Problematik ist es hingegen nicht. Es muss auf mehreren gesetzgeberischen und regelsetzenden Ebenen angesetzt werden, um hier Verbesserungen und rechtliche Sicherheit für Planer, Ausführende und Eigentümer_innen zu erzielen. Denn nur eine ausbalancierte Zugangsweise kann dem Wunsch

nach Wirtschaftlichkeit ebenso gerecht werden, wie der baukulturellen Qualität, die für den Erhalt denkmalgeschützter und historischer Gebäuden unabdingbar ist.

Die Probleme treten in erster Linie bei Sanierungen auf und bestehen aus einem Gemenge aus Brandschutz-, Barrierefreiheit-, Arbeitnehmerschutz-, Denkmalschutz- und Energieeffizienzvorschriften. Die Befragten gehen zudem davon aus, dass der Druck durch Auflagen weiter steigen wird. Schwierigkeiten treten demnach insbesondere bei der Steigung der Stiegen und der Stiegenbreite, der Höhe der Handläufe, der Länge von Fluchtwegen sowie den Parapethöhen auf.

In welche Spirale ein Eigentümer oder Immobilienentwickler bei der Sanierung bzw. Adaptierung eines denkmalgeschützten Gebäudes geraten kann, illustriert ein Beispiel, das den Autoren des Berichtes geschildert wurde: In einem Gebäude aus der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde bisher das Erdgeschoß für Büros genutzt, im Hochparterre befinden sich Wohnungen. Da die Vorschriften aus OIB-Richtlinien und Barrierefreiheit nicht umsetzbar waren, ist der Büromieter ausgezogen. Der Eigentümer wollte daraufhin Wohnungen im Erdgeschoß einrichten, der Antrag auf Baugenehmigung wurde vom zuständigen Magistrat nicht erteilt, weil die Schlafräume straßenseitig geplant waren – es sei denn, es würden Schallschutzfenster, eine Entlüftung und Brandschutztüren statt der derzeitigen Flügeltüren eingebaut, obwohl Brandmelder im Stiegenhaus vorhanden sind – dagegen hat wiederum das Denkmalamt Einspruch erhoben. Das Ergebnis: Das Erdgeschoß liegt seit mehr als einem halben Jahr brach.

Ein bedeutender Teil des Problems liegt auch darin, dass es in Österreich keine Institution, kein Gremium gibt, die das Zusammenspiel der in sich durchaus nachvollziehbaren und begründbaren Regelungen im denkmalgeschützten Bestand koordiniert und auf eventuelle Widersprüche prüft. Was fehlt, sind also eine gesamtheitliche Herangehensweise und der Blick über den eigenen Tellerrand hinaus. Der Vorschlag eines Befragten lautet: *„Wir bräuchten eine unabhängige Clearingstelle (inklusive Denkmalschutz), die Bauregeln als Querschnittmaterie betrachtet und eine Folgewirkungsabschätzung vornimmt - was war der Auslöser für die neue Norm, welchen Schutzzweck soll die Norm erfüllen. Diese Clearingstelle könnte im Nationalrat installiert werden oder aber auch z.B. bei Austrian Standards.“*

In der Praxis zeigt sich, dass die Planung aufgrund der vielen Variablen schwierig und unsicher ist. Dies gilt insbesondere, wenn für Sanierungs- bzw. Umbauarbeiten eine europaweite Ausschreibung erfolgen muss. Ein Interviewpartner hat daher den Vorschlag gemacht, dass die Zielkonflikte im Baurecht durch eine Art Schwerpunktsetzung beim Hauptzweck eines denkmalgeschützten Gebäudes gelöst werden könnten: *„Wenn die Geschichtlichkeit im Vordergrund steht, müssen Abstriche bei*

Barrierefreiheit und Normen möglich sein, wird das Objekt für Büros genutzt, muss eben der Denkmalschutz Kompromisse machen.“

Es gibt also mehrere Ebenen, auf denen sich die Harmonisierung der Vorschriften und Regelungen schwierig gestaltet. Hinzu kommen die unterschiedlichen Betrachtungsweisen der jeweiligen Akteurinnen und Akteure, die zusätzliche Konflikte hervorrufen.

3. Regelungsdichte und gesellschaftliche Anforderungen

3.1 Baurecht und Normen

Die neun unterschiedlichen Landes-Bauordnungen werden von den Befragten als zusätzliche und nicht notwendige Belastung empfunden: *„Warum sind die Vorschriften für Stiegen in Oberösterreich anders als in Tirol und warum gibt es unterschiedliche Fluchtwegvorschriften?“*, gibt ein Teilnehmer zu bedenken. Es wurde daher von mehreren Gesprächspartnern eine österreichweite Vereinheitlichung gefordert. Den Vollzug betreffend wurde eine Verlegung von der Gemeinde- auf die Bezirksebene vorgeschlagen. Doch auch für den Denkmalschutz sehen die Landesbauordnungen unterschiedliche Regelungen vor – so muss in Vorarlberg und Kärnten im Gegensatz zu den anderen Bundesländern bereits beim Antrag auf Baubewilligung ein Bescheid des Bundesdenkmalamtes beigelegt werden, was die Gefahr konservatorischer Probleme im Laufe der Sanierung oder des Umbaus verringert.

Doch auch die OIB-Richtlinien, die als Instrument zur Harmonisierung gedacht sind, stellen sich durch abweichende Regelungen in den Ländern und dem starken Fokus auf den Stand der Technik aus Sicht der Betroffenen in der Praxis als problematisch heraus. *„Durch die unterschiedlichen Gesetzeslagen besteht immer die rechtliche Unsicherheit, ob man dem Stand der Technik unterliegt oder den Vorschriften zum Errichtungszeitpunkt des Gebäudes.“*

Zitate:

- ▶ *Es würde helfen, wenn man die Bauordnungen zusammenführen würde.*
- ▶ *Wichtig ist eine Zielbeschreibung, und „keine Zentimeterangaben“. Dafür ist ein Paradigmenwechsel notwendig – Kernpunkt sind dabei die OIB-Richtlinien, und neben den ÖNORMEN mehr und mehr die EN- und ISO-Normen.*
- ▶ *Ein Lösungsansatz wären Kommentare zu Normen, analog zu Gesetzen Die Bauordnung kann nicht auf alte Gebäude gestülpt werden.*
- ▶ *Es sind gar nicht die Bauregeln selbst ein Problem, sondern, wie man es als Planer oder Bauherr managt.*
- ▶ *In der Schweiz gibt es Ausnahmen für denkmalgeschützte Gebäude, die im Baurecht eingegliedert sind.*
- ▶ *Probleme gibt es auch immer wieder mit Türbreiten und -höhen: Warum muss eine Tür eigentlich zwei Meter hoch sein? Man kann barocke Türen doch nicht einfach rausreißen und verbreitern.*
- ▶ *Die Anzahl der Normen ist zu hoch, dennoch steht auch eine historische Entwicklung dahinter. Und eine gute Norm ist wertvoll.“*

3.2 Brandschutz

Die Brandschutzvorschriften wurden häufig als große Erschwernis bei Sanierungen und Umbauten genannt und wurden von den Befragten als überbordend empfunden. Der Österreichische Berufsfeuerwehrverband gibt die „Technischen Richtlinien Vorbeugender Brandschutz“ (TRVB) heraus, die in vielen Bereichen als Grundlage für den vorbeugenden Brandschutz herangezogen werden. Der Einbau von Brandrauchentlüftern und Brandschutztüren stößt sich bei denkmalgeschützten Bauten häufig mit den konservatorischen Anforderungen. Als problematisch, weil viel zu hoch, wird auch das vorgeschriebene Sicherheitsniveau geschildert: *„Gerade bei den Brandrauchentlüftungen muss man die Verhältnismäßigkeit infrage stellen, würde man die Vorschriften auf PKW umlegen, dann müsste jedes Auto eine Knautschzone von 20 Metern haben.“*

Zitate:

- ▶ *„Getreidespeicher aus 1761 mit originaler Holzinnausstattung soll im Originalzustand nutzbar gemacht werden. Laut ursprünglichem Plan sollten vier loftartige Wohnungen errichtet werden, die Baubewilligung ist vorhanden. Die Widmung, erhaltenswerte Gebäude in der Landwirtschaft, würde das ermöglichen. Doch der Brandschutz verhindert die Nutzung – die Auflagen wären, dass die historischen Holzsäulen, die sicher ausreichend Brandlast tragen würden, müssten ummantelt werden. Das hätte aber bedeutet, dass das Innere des historischen Gebäudes verschandelt worden wäre.“*
- ▶ *„Das „Heilige Geist-Loch“ in Kirchen dient der Belüftung – der Rauchfangkehrer hat in einem Fall vorgeschrieben, dass eine Brandschutzklappe eingebaut werden muss, weil im Fall eines Brandes durch Funkenflug der Dachstuhl Feuer fangen könnte. „Stand der Technik“ ist bei historischen Gebäuden nicht umsetzbar.“*
- ▶ *„Baulicher, technischer und organisatorischer Brandschutz könnten einander ergänzen bzw. kompensieren, das ist in Österreich aber nicht möglich. In der Schweiz sind sowohl die Normen als auch die Gesetze offener formuliert und daher zielorientierter als in Österreich.“*
- ▶ *„Eine Basissicherung von 30 Minuten Brandlast ist sinnvoll, es herrscht aber die dumme Ansicht, dass alles verkleidet werden muss.“*
- ▶ *„In der Praxis kann der Abbrand von 30 Minuten oder länger auch rechnerisch nachgewiesen werden, was bei älteren stark dimensionierten Dachstühlen im Allgemeinen auch tatsächlich nachgewiesen werden kann. Eine andere auch vom BDA bisher akzeptierte Vorgangsweise ist es, den Holzdachstuhl mit einer Stahlkonstruktion zu überfangen“.*
- ▶ *„Brandschutz ist in den OIB-Richtlinien eher auf neue Wohnbauten abgestimmt ist. Trotzdem sind z. B. Schulen aus den 1960er-Jahren*

3. Regelungsdichte und gesellschaftliche Anforderungen

brandschutztechnisch oft ein größeres Problem als Bauten aus den 1850ern.“

- ▶ *„Was den Brandschutz betrifft, sind die Planer oft strenger als die Behörden.“*
- ▶ *„Die vorgeschriebene Schließkraft der Brandschutztüren führt aber dazu, dass sie ein Rollstuhlfahrer nicht mehr öffnen kann, eine Türsteuerung mittels Motor kann nicht in allen Fällen eingesetzt werden.“*
- ▶ *„Man macht die Erfahrung, dass der Brandschutz je nach Beamten auf den Bezirkshauptmannschaften ‚verhandelbar‘ ist.“*
- ▶ *„Der Brandschutzgutachter kam nicht einmal vor Ort, was dazu geführt hat, dass z.B. ein Fluchtweg in ein Fenster gemündet hat.“*

Die erforderlichen Fluchtwege - deren Länge, Breite sowie die Höhe und Schließkraft der Türen stellen die Eigentümer und Planer ebenfalls vor teils unlösbare Konflikte mit dem Denkmalschutz, aber auch mit der Barrierefreiheit.

Zitate:

- ▶ *„Bei einem Schloss hat die Bauamtsleiterin der Gemeinde hat zunächst befunden, dass die Belichtungsflächen zu klein seien und die Fluchtwege nicht passen würden. Hier hat schließlich das Argument, dass es sich der Kategorie nach um ein Einfamilienhaus – für das diese Kriterien nicht gelten - handelt, gegriffen. Wenn das ein Beamter allerdings anders sieht, ist man machtlos. Man hat einfach keine Rechtssicherheit.“*
- ▶ *„Die Regelungsdichte ist generell zu hoch und manche Regelungen gehen völlig an der Lebensrealität vorbei. So schreiben Baurecht, Veranstaltungsstättengesetz und Arbeitnehmerschutz unterschiedliche Fluchtwege vor.“*
- ▶ *„Man kann ja nicht endlos Fluchtstiegen dazu bauen. Es müsste deutlicher definiert werden, dass Kompensationsmaßnahmen möglich sein sollen, um Rechtssicherheit zu schaffen - ‚Nachweis ähnlich gleicher Fluchtwegdauer‘. So sollten Fluchtwegsimulationen dezidiert in der Baugesetzgebung als Nachweismethode verankert werden. Es gibt Gebäude, wo nach OIB-Richtlinien vier Fluchtstiegenhäuser gebaut hätten werden müssen.“*
- ▶ *„Fluchtwegsimulationen kommen in den meisten Fällen zu dem Ergebnis, dass wesentlich mehr Leute rauskommen, als es die Türbreite eigentlich zulassen würde.“*
- ▶ *„Gerade bei Stiegen führt das häufig dazu, dass neben den historischen Stiegen neue errichtet werden. Etwa im Hauptgebäude der TU Wien, interessanterweise werden dann die alten Stiegen häufig als „Fluchtstiegen“ deklariert.“*

3.3 Barrierefreiheit

Die Barrierefreiheit ist ebenso wie der Brandschutz ein sensibles Thema. Die Barrierefreiheit hat einen hohen Stellenwert, dennoch muss die Frage gestellt werden wie und zu welchen Kosten lässt sich Barrierefreiheit im Bestand umsetzen? Generell scheint es seitens des Denkmalschutzes eine höhere Bereitschaft bei Maßnahmen für Barrierefreiheit zu geben, wenn diese reversibel sind und etwa nicht die Hälfte einer Fassade verändern – z.B. Außenlifte in Innenhöfen oder Rampen.

Zitate:

- ▶ *„Auch die Vorschriften zur Barrierefreiheit sehen Flexibilität und alternative Lösungen in der Umsetzung vor, das wird in der Praxis nur nicht so gehandhabt.“*
- ▶ *„Die Anforderungen an die Barrierefreiheit stellen uns immer wieder vor große Probleme. Eine barrierefreiheitsgerechte Entfluchtung ist in der Praxis oft nicht möglich.“*
- ▶ *„In Österreich gibt es zahlreiche rechtliche Hindernisse. Bei einem Restaurant in einem denkmalgeschützten Objekt muss Barrierefreiheit gegeben sein, die Fluchtwege müssen stimmen und die Normen sollten eingehalten werden.“*

3.4 Arbeitnehmerschutz

Der Arbeitnehmer_innenschutz bzw. die Arbeitsstättenverordnung können bei den Themen Belichtung und Parapethöhen die Bauherren vor schwierige Herausforderungen stellen. Nicht nur, dass sie andere Fluchtwegvorschriften vorsehen als das Baurecht, können sie auch die zur Verfügung stehenden Büroflächen schmälern.

Zitat:

- ▶ *„Durch Dachflächenfenster gingen wegen des Arbeitnehmerschutzes Arbeitsplätze verloren.“*

3.5 Energieeffizienz

Um Wohnungen im Altbestand vermieten zu können, braucht der Eigentümer einen Energieausweis, die dafür erforderlichen energetischen Maßnahmen sind bei denkmalgeschützten Objekten jedoch nicht immer durchzuführen.

- ▶ *„Der Energieausweis ist ein falscher Ansatz bei Baudenkmalern. Nur 1,7 Prozent des Baubestandes in Österreich stehen unter Denkmalschutz, davon werden nur 0,8 Prozent beheizt. Der Energieausweis kann bei diesen Gebäuden nicht auf dem letzten Stand sein.“*
- ▶ *„Bei Energieausweis wegen Vermietung und Dämmung besteht bei historischen Gebäuden großer Druck durch die Vorschriften.“*

3. Regelungsdichte und gesellschaftliche Anforderungen

- ▶ *„Erneuerbare Energie / Solaranlagen: sind auf historischen Dächern verboten – da müssten die Gärten komplett mit Sonnenpaneelen zugestellt werden.“*
- ▶ *„Energetische Sanierung und Denkmalschutz: Es gibt Fälle, wo bei Schulbauten aufgrund des Denkmalschutzes auf 80 Prozent Energieeinsparung verzichtet werden musste.“*
- ▶ *„Für den Energieausweis bei Altbauten gibt es nur eine standardisierte Berechnungsweise, dabei handelt es sich hier um einen Vergleichswert. In Großbritannien wird die Wärmebewirtschaftung mittels komplizierten Algorithmen exakter berechnet. Das könnte aber einfacher gestalten werden, indem man Berechnungsmodelle für historische Bauten entwickelt, die näher an die Realität herankommen. Eine Änderung der Norm und eine gesetzliche Änderung wären notwendig (EAVG Vermerk).“*

4. Denkmalschutz

Der Denkmalschutz steht ganz besonders stark unter dem Druck der baurechtlichen Vorgaben, die weitgehend auf Neubauten zugeschnitten sind. Dies führt in der Praxis immer wieder zu Konflikten mit den Bauherren, für die die konservatorischen Entscheidungen nicht immer nachvollziehbar sind, zumal sie meist mit erheblichen (Mehr-)Kosten und Zeitverzögerungen verbunden sind. Die Zusammenarbeit mit den Vertreter_innen des Bundesdenkmalamtes, insbesondere den Landeskonservator_innen wurde von den Teilnehmer_innen als sehr personenbezogen beschrieben. Dementsprechend reichen die Beurteilungen je nach Bundesland auch von „sehr gut und konstruktiv“ bis „ausgesprochen schwierig“.

Zu bedenken ist, dass laut Denkmalschutzgesetz das Bundesdenkmalamt im Einzelfall eine Abwägung der Gründe, die für eine Veränderung sprechen, gegenüber jenen, die dagegen sprechen, vornehmen muss. Daraus ergeben sich von Fall zu Fall Unterschiede in den Entscheidungen. Ungeachtet dessen gibt es die Kritik, dass die Qualität der Zusammenarbeit und die Entscheidungen stark personenabhängig sind. Genauso ist zu bedenken, dass bei den Abwägungen des Denkmalschutzes Zeit aus konservatorischer Sicht insofern eine Rolle spielt, als Vorschläge und Gegenvorschläge auszuhandeln sind. Auch in diesem Punkt gibt es allerdings die Kritik an regionalen Unterschieden und unterschiedlichen Verfahrensdauern. Kritisiert wird zudem das Selbst- und Amtsverständnis einzelner Mitarbeiter, dass sogar persönliche Vorstellungen, wie Ortsbild und Ensembleschutz, eine Rolle spielen oder unzulässig in Entscheidungen der Bauherren eingegriffen wird, wie etwa bei der Auswahl der beauftragten Firmen oder Baumaterialien.

Die Befragten haben sich eindeutig für einen weiteren Verbleib der Kompetenzen des Denkmalschutzes beim Bund ausgesprochen, eine Verlagerung würde ihrer Ansicht nach die Zusammenarbeit mit dem Bundesdenkmalamt und die Qualität der Entscheidungen keineswegs verbessern.

Die wirtschaftliche Belastung, die der Wertverlust durch die Unterschützstellung einer Immobilie hervorruft, wurde ebenfalls thematisiert. Der Abschlag liegt aktuell zwischen 10 und 20 Prozent. Ein Eigentümer beschrieb die Situation folgendermaßen: *„Wenn ich ein Gemälde aus dem 19. Jahrhundert renovieren lasse und der Restaurator kommt beim Abtragen der Farbschichten darauf, dass sich darunter ein Rubens verbirgt, ist das Bild gleich unendliche viel mehr wert. Bei einem historischen Gebäude bedeutet das einen drastischen Wertverlust, das ist absurd.“*

Es gibt bei allen kritischen Anmerkungen auch Stimmen, die eine Unterschutzstellung als Bonus beschreiben: *„Man sollte bei einem historischen Gebäude möglichst darauf schauen, dass es unter Denkmalschutz gestellt wird. Das bedeutet Erleichterungen, die verhandelbar sind.“*

Ein Problem aus denkmalpflegerischer Sicht stellen die Richtlinien der Landesförderungen für Wohnhaussanierungen dar, in denen z.B. nur Kunststofffenster gefördert werden, diese den konservatorischen Anforderungen jedoch naturgemäß nicht entsprechen. Hinzu kommt, dass nur in Kärnten und Vorarlberg ein Bescheid des Bundesdenkmalamtes bereits dem Antrag auf Baubewilligung beigelegt werden muss. Demensprechend (zu) spät wird der Denkmalschutz in manchen Fällen eingebunden. Es sollte in dem Zusammenhang auch erwähnt werden, dass nur 1 Prozent aller Denkmalschutzbescheide österreichweit beeinsprucht wird.

Dem widerspricht ein Gesprächspartner vehement: *„Wenn man den Denkmalschutz zu früh einbindet, geht gar nichts mehr.“* Als mögliche Lösung wurde ein verpflichtender One-Stop-Shop genannt, im Zuge dessen das Bau- und das Denkmalschutzverfahren gemeinsam abgewickelt werden.

Zitate:

- ▶ *„Sobald der Denkmalschutz hinzukommt, gibt es bei historischen Gebäuden immer Verteuerungen und zeitliche Verzögerungen.“*
- ▶ *„Der Bescheid beschreibt, was zu schützen ist – beim Umbau selbst fallen aber dann wieder subjektive Entscheidungen.“*
- ▶ *„Das Denkmalamt hat keinen Zeitbegriff. Und einzelne Vertreter werden auch außerhalb ihres Kompetenzbereiches aktiv. Etwa, wenn befunden wird, dass ‚die Silhouette‘ geschützt werden muss.“*
- ▶ *„Man müsste weniger bei der Gesetzgebung ansetzen als bei den internen Strukturen des Bundesdenkmalamtes.“*
- ▶ *„Das Bundesdenkmalamt hat keinen Zeitbegriff, es gibt dort zu wenige Techniker, fast nur Kunsthistoriker.“*
- ▶ *„Das BDA kommt nicht zu den Bauverhandlungen, gerade mit dem Arbeitnehmerschutz und dem Brandschutz gibt es häufig Schwierigkeiten mit den Kompensationsmaßnahmen. Technisch ist fast alles möglich, aber die Kosten explodieren dadurch.“*
- ▶ *„Beim Bundesdenkmalamt ist es sehr von den handelnden Personen abhängig, was möglich ist und was nicht. Davon hängt auch ab, wie schnell ein Projekt umgesetzt werden kann.“*
- ▶ *„Warten auf einen Bescheid – Antrag im November, Bescheid mit 43 Auflagepunkten kommt im Jänner. Für jede Art der Tätigkeit ist eine Absprache mit dem BDA notwendig, hinzu kommen noch zusätzliche*

Gespräche über zusätzliche Alternativen, was eine große Zeitverzögerung bedeutet, bis man einen Termin findet, vergehen jedes Mal eine bis zwei Wochen. Mit dem Ergebnis, dass z.B. Fassadenfarben erst wieder nicht passen, obwohl es davor bereits eine Farbanalyse durch einen Restaurator gegeben hat.“

- ▶ *„Das BDA mischt sich immer stärker bei modernen Zubauten zu Baudenkmalern ein, obwohl das nicht in seiner Kompetenz liegt.“*
- ▶ *„In einem Dachstuhl aus dem 19. Jahrhundert sollten 14 Wohnungen ausgebaut werden, BDA sträubt sich dagegen – wenn allerdings nur fünf Wohneinheiten ausgebaut würden, rechnet es sich wirtschaftlich nicht mehr.“*
- ▶ *„Es wurde gefordert, dass die Fassade im selben Grauton gestrichen wird, wie das benachbarte Gebäude, obwohl ältere Farbschichten gezeigt haben, dass die Fassade früher terrakotta- bzw. ockerfarben war und nie grau.“*
- ▶ *„Ein gewisser Gestaltungsspielraum ist für Denkmalschützer auch notwendig. Ein Lösungsansatz wäre, die Bescheide zu veröffentlichen.“*
- ▶ *„Das BDA muss bei jeder baulichen Maßnahme unverzüglich benachrichtigt werden, es kommt immer wieder zu Konflikten („Das Gelb der Fassade hätte ein bisschen heller werden können“).“*
- ▶ *„Bei den Resten der mittelalterlichen Burgmauer ist eine Blase aufgetreten. Es wurde sofort Kontakt mit dem BDA aufgenommen, die zunächst nicht kamen – schließlich wurde die Mauer notdürftig gesichert – hier gibt es seit zwei Jahren keine Lösung und Entscheidung des Bundesdenkmalamtes.“*
- ▶ *„BDA hat relativ viel Macht, aber kein Geld.“*
- ▶ *„Ein Problem bei den Projekten ist die Auslegung durch den Denkmalschutz und dass nicht klar ist, warum manche baulichen Maßnahmen gestattet werden und manche nicht.“*
- ▶ *„Ein ehemaliges Kloster, das einem Verein gehört, konnte nicht genutzt werden, weil man eine Küche einbauen wollte und dafür ein Fenster in einen Innenhof herausbrechen wollte, an einer Stelle, wo es in früheren Zeiten bereits einmal ein Fenster gab. Das wurde vom Bundesdenkmalamt untersagt.“*
- ▶ *Es sollte der britische National Trust als Beispiel genannt werden– dort gelingt durch die Verbindung von Denkmalpflege und Handwerks-Ausbildung die Leistbarkeit des Erhalts von Baudenkmalern.*

5. Steuerrecht

In Österreich gibt es keine ausreichenden steuerlichen Anreize, um die Bereitschaft zur Sanierung von Baudenkmalern zu erhöhen. Im Gegenteil, beim Vorsteuerabzug gehen die Eigentümer das Risiko ein, dass die Finanzbehörde dies als Liebhaberei einstuft.

So sind bei der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer zwar gewisse Erleichterungen möglich. Auch ist eine verkürzte, zehnjährige Abschreibungsdauer für Anschaffungs- und Herstellungskosten für denkmalgeschützte Betriebsgebäude vorgesehen – dies allerdings nur, wenn keine öffentlichen Fördermittel oder Investitionsfreibeträge in Anspruch genommen wurden. Besteht eine gemischte Nutzung, bei der die betriebliche Nutzung des Gebäudes unter 20 Prozent liegt, kann der Eigentümer die „Denkmal-AfA“ nicht mehr geltend machen. Erst ab einer betrieblichen Nutzung über 80 Prozent ist eine vollständige Abschreibung der Kosten möglich.

In Deutschland fördert der Fiskus im Rahmen der „Denkmal-AfA“ hingegen auch die private Nutzung. Wer ein denkmalgeschütztes Gebäude selbst bewohnt, kann über zehn Jahre insgesamt 90 Prozent der Sanierungsausgaben steuerlich geltend machen, Investoren sogar 100 Prozent - über zwölf Jahre.

Laut der Broschüre „Denkmäler im Privateigentum“ des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz können in Deutschland im Rahmen der Einkommensteuer („erhöhte Abschreibungen bzw. Sonderausgabenabzug, Verteilung von Erhaltungsaufwand“) zudem Begünstigungen für die Sanierung, die Instandsetzung, die Modernisierung, die technische Gebäudeausstattung sowie Energieeffizienzmaßnahmen denkmalgeschützter Gebäude geltend gemacht werden. Für einige Maßnahmen sind Bescheinigungen seitens des Denkmalschutzes erforderlich, die besagen, dass diese dem Erhalt des Gebäudes dienen.

Erleichterungen gibt es in Deutschland auch bei der Erbschafts- beziehungsweise Schenkungssteuer – denkmalgeschützter Besitz wird nur mit 15 Prozent seines Wertes angesetzt, wenn sein Erhalt wegen der Bedeutung für Kunst, Geschichte oder Wissenschaft im öffentlichen Interesse liegt, wenn die jährlichen Kosten in der Regel die erzielten Einnahmen übersteigen und die Denkmäler der Forschung und Volksbildung nutzbar gemacht werden. Eine gänzliche Befreiung kann in Anspruch genommen werden, wenn der Besitzer das Denkmal den geltenden Bestimmungen der Denkmalpflege unterstellt und sich das Denkmal seit mindestens 20 Jahre in Familienbesitz befindet.

Die Grundsteuer kann erlassen werden, wenn die Einnahmen in der Regel die Kosten übersteigen und dies darauf zurückzuführen ist, dass es

sich um ein Denkmal handelt. Die Umsatzsteuer entfällt, für Umsätze aus Eintrittsgeldern für Bau- und Gartenkunstdenkmälern.

Insgesamt würde sich die steuerliche Geltendmachung von Maßnahmen im denkmalgeschützten Bestand laut dem Nationalkomitee für Denkmalschutz rechnen: „Die Bestimmungen zu Steuererleichterung haben also eine erhebliche volkswirtschaftliche Bedeutung für Investitionen und Arbeitsplätze. Ihre uneingeschränkte Beibehaltung entspricht dem primären Ziel jeder Steuerreform, die steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen so zu gestalten, dass Arbeitsplätze gesichert und neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Im Übrigen werden die Mindereinnahmen bei der Einkommenssteuer mit erhöhten Einnahmen z.B. der Lohn- und Einkommenssteuer, der Umsatzsteuer und der Gewerbesteuer bei den beauftragten Unternehmen ausgeglichen.“

Weiters könnte auch die Umwegrentabilität der Entwicklung des historischen Bestandes steuerlich angerechnet werden, also die positiven Effekte, die eine wirtschaftliche Nutzung auf das öffentliche Umfeld hat.

Zitate aus den Gesprächen:

- ▶ *Vorsteuerabzugsfähigkeit wäre Lösung im Steuerrecht – es muss klar sein, dass das Geld in das Objekt fließt, damit wäre das Problem der Liebhaberei lösbar.*
- ▶ *Vorsteuerabzugsmöglichkeit von Sanierungen und Umbauten. Gegebenenfalls könnte dieser steuerliche Ansatz auf den gesamten Bestand angewendet werden, denn in Österreich sind nur 2 Prozent der Gebäude Neubestand und 98 Prozent Altbestand.*
- ▶ *Es fehlen steuerrechtliche Anreize, ein historisches Objekt zu sanieren und zu nutzen. Wenn es eine kürzere AfA bzw. Freibeträge gäbe, würde mehr entwickelt werden.*

6. Maßnahmen und Umsetzung

6.1 Aus den beschriebenen Problembereichen haben sich folgende Handlungsfelder und Maßnahmen ergeben:

6.1.1. Baurelevante gesetzliche Regelungen

- ▶ Die Bauregelungen müssen auf den Bestand Rücksicht nehmen. Die OIB-Richtlinien müssen auf ihre Umsetzbarkeit im Gebäudebestand überprüft werden.
- ▶ Die OIB-Richtlinien müssen stärker zwischen Gebäudebestand (ggf. unter Berücksichtigung des Alters der Bausubstanz und von etwaigem bestehenden Denkmalschutz) und Neubau unterscheiden – und hierbei zielorientierter gestaltet werden. So könnten etwa alternative Nachweisverfahren durch minimale sprachliche Anpassungen einfach ermöglicht werden.
- ▶ Das generelle Problem nicht abgestimmter baurelevanter Regelungen, trifft Baudenkmäler auch und in besonderer Weise. Das Problem des Zusammenwirkens unterschiedlicher und widersprüchlicher Regelungen sollte sowohl auf Bundes- als auch Landesebene angegangen werden.
- ▶ Gesetze und Haftungsrecht dürfen Hauseigentümer und gewerberechtliche Geschäftsführer nicht dazu zwingen, Rechtskonformität nur mit höchstem Standard sicherzustellen. Hier braucht es Anpassungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen.

6.1.2 Denkmalschutz und Baukultur

- ▶ Es sind Bewusstseins-schaffung und Wissen bezüglich des baukulturellen Wertes des Gebäudebestandes und des Denkmalschutzes notwendig.
- ▶ In den Genehmigungsverfahren selbst muss der Denkmalschutz nachvollziehbar sein. Es darf darüber hinaus keinesfalls der Verdacht entstehen, dass nicht rasch genug gearbeitet wird, überbordend Gutachten verlangt werden, persönliche Präferenzen eine Rolle spielen oder unzulässig in Entscheidungen der Bauherren eingegriffen wird, etwa bei der Auswahl der beauftragten Firmen oder Baumaterialien. Diesbezügliche Vorwürfe müssen ernst genommen und entkräftet werden – sollten sie sich bestätigen, muss das Bundesdenkmalamt handeln.
- ▶ Ein mögliches Verschieben der Denkmalschutzkompetenzen zu den Ländern ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Die Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund und den Ländern und das Bestreben eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Baudenkmäler zu erzielen sind zwei getrennte Fragen, die nicht vermengt werden sollten. Es soll aber erwähnt werden, dass sich praktisch alle Befragten für einen Verbleib in Bundeskompetenz ausgesprochen haben.

- ▶ Eine Abstimmung des Bundesdenkmalamtes mit anderen am Bauverfahren beteiligten Behörden ist wünschenswert. Dazu sind zusätzliche Ressourcen erforderlich.
- ▶ Ein One-Stop-Shop, bei dem Bau- und Denkmalschutzverfahren sowie der Ortsbildschutz gemeinsam abgehandelt werden, wäre ein Lösungsansatz. Der Denkmalschutz sollte als Auflagepunkt in einen allgemeinen Bescheid einfließen. Der Bauwerber sollte einen Rechtsanspruch darauf haben, dass sich die Amtssachverständigen der einzelnen Behörden (Baubehörde, Bundesdenkmalamt, Arbeitsinspektorat u. a.) untereinander abstimmen und im Rahmen einer technischen Erörterung oder einer Bauverhandlung zu einem konsensfähigen Kompromiss gelangen – gibt eine Behörde eine negative Stellungnahme ab, sollte für sie bei diesen Verhandlungen Anwesenheitspflicht bestehen.
- ▶ Dieser Single Point of Contact sollte die Akkordierung der beteiligten Behörden übernehmen, klar definierte Antragsunterlagen zur Verfügung stellen, einen garantierten Genehmigungszeitraum festlegen sowie bei mangelhaften Bescheiden die Haftung übernehmen.

6.1.3 Deregulierung

- ▶ Brandschutz: Die Brandschutzauflagen bei historischen Gebäuden in Österreich sollten alternative Nachweisverfahren ermöglichen – etwa Fluchtwegsimulationen.
- ▶ Energieeffizienz: Der Energieausweis ist auf neue Gebäude abgestimmt und stellt bei der Vermietung von denkmalgeschützten Gebäuden immer eine Hürde dar. Hier sollten alternative Berechnungen ermöglicht werden.
- ▶ Sicherheit, Erreichbarkeit, Begehbarkeit: Es stellt sich die Frage, ob dies bei historischen Gebäuden in jedem Fall gegeben sein muss. Dieser Punkt würde politisch kontrovers diskutiert werden, aber es wäre zu überlegen, ob nicht je nach Nutzung von Gebäuden Schwerpunkte gesetzt werden können – Gebäuden bei denen die geschichtliche, künstlerische oder sonstige kulturelle Bedeutung im Vordergrund steht, müssten demnach andere Kriterien erfüllen als Gebäudebestand, der für Büros, für die Verwaltung oder als Schule genutzt wird.

6.2 Umsetzung

Der vorliegende Bericht soll als Diskussionsgrundlage dienen, um Verbesserungen bei den Bauregeln zu erzielen, die derzeit den Erhalt, die Sanierung und die wirtschaftliche Nutzung von historischen und denkmalgeschützten Gebäuden erschweren.

Es soll an dieser Stelle explizit darauf hingewiesen werden, dass eine Diskussion über Kompetenzverschiebungen vom Bund zu den Ländern oder umgekehrt von Landes- auf Bundesebene, wie in der aktuellen Debatte um das Baurecht, kontraproduktiv sind, weil sie von den tatsächlichen

Problemen ablenken und dazu führen, dass die möglichen Verbesserungen nicht sofort angegangen werden. Es wird dabei nämlich außer Acht gelassen, dass auch innerhalb der derzeitigen Zuständigkeiten deutliche Verbesserungen der Rahmenbedingungen möglich sind.

- ▶ Die vorgeschlagenen Änderungen könnten im Zusammenhang mit einem größeren Projekt zur Deregulierung von Bauregeln diskutiert werden. Hier muss darauf geachtet werden, dass das Thema Baudenkmäler nicht von anderen Diskussionsfeldern überlagert wird.
- ▶ Eine weitere Vorgangsweise, Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen zu erzielen, wären sofortige Gespräche mit den wahlwerbenden Parteien auf Bundesebene, um das Thema Baudenkmäler bereits 2017 auf die politische Agenda für die kommende Legislaturperiode zu bringen. Parallel dazu sollte eine Gruppe von Proponenten auf Landes- und Bundesebene miteinander vernetzt werden, die als „Komitee“ über ein bis zwei Jahre an der politischen Umsetzung der oben unter Punkt 6.1. genannten Maßnahmen arbeiten.
- ▶ Als mögliche Vorgangsweise empfehlen wir, Verbesserungen in Teilprojekten gemeinsam mit den jeweiligen Entscheidungsträgern und Zuständigen zu erarbeiten.

6.3 Nutzen

Der volkswirtschaftliche Nutzen und die beschäftigungspolitische Bedeutung einer wirtschaftlichen Nutzung von Baudenkmälern sind unbestritten. Daher müssen in Österreich für dieses Vorhaben Project Owner gefunden werden, die bereit und in der Lage sind, kompetenz-, ressort- und parteiübergreifend, einen politisch und organisatorisch komplexen Prozess zu initiieren und zu tragen.

Der Nutzen würde auf mehreren Ebenen schlagend werden:

- ▶ Der Individuelle Nutzen für alle Beteiligten z.B. durch eine verbesserte Haftungssituation
- ▶ Der betriebliche Nutzen für Eigentümer und die ausführenden Unternehmen
- ▶ Der volkswirtschaftliche Nutzen einer zusätzlichen Wertschöpfung und zusätzlicher Beschäftigung
- ▶ Der Erhalt des kulturellen Erbes und baukulturelle Impulse

Teilnehmerinnen, Teilnehmer und Danksagung

Wir möchten uns bei allen Gesprächspartner_innen, die sich Zeit genommen haben, ihre Expertise und ihre Erfahrungen einzubringen, herzlich bedanken. Ihr Input und ihre Beiträge bilden die Grundlage dieses Berichts.

Dr. Carl Abensperg und Traun, Guts- und Immobilienverwaltung Petronell Abensperg-Traun

Ing. Herbert Braimeier, BIG - Bundesimmobiliengesellschaft

Univ.-Prof. Dr. Nott Caviezel, Institut für Kunstgeschichte, Bauforschung und Denkmalpflege, TU Wien

Ing. Franz Chabek, Chabek Bau GmbH

Ing. Michael Dluhy, BIG - Bundesimmobiliengesellschaft

Dr. Bernd Euler-Rolle, Fachdirektor, Bundesdenkmalamt

Ing. Bernhard Falbesoner, BIG - Bundesimmobiliengesellschaft

Ing. Stefan Fleck, Kunsthistorisches Museum

Vis.-Prof. DI Dr. Helmut Floegl, Donau-Universität Krems

Dr. Paul Frey, Kunsthistorisches Museum

DI Stefan Gautsch, BIG - Bundesimmobiliengesellschaft

Arch. Dipl.-Ing. Harald Gnilsen, Erzdiözese Wien

Dr. Guntard Gutmann, Gutmann'sche Forstverwaltung

Univ.-Prof. Dipl. Arch. ETH Dr. Christian Hanus, Dekan Fakultät für Bildung, Kunst und Architektur, Donau-Universität Krems

Mag. Andreas Henckel von Donnersmarck, Kärntner Montanindustrie

Mag. Elena Holzhausen, Erzdiözese Wien

DI Dieter Karrer, BIG - Bundesimmobiliengesellschaft

Ing. Johann Kirschner, BIG - Bundesimmobiliengesellschaft

Erich Kremnitzer, BIG - Bundesimmobiliengesellschaft

A.o. Univ.-Prof. Dr. Christian Kühn, Institut für Architektur und Entwerfen, TU Wien

DI Robert Larcher, BIG - Bundesimmobiliengesellschaft

Ing. Karl Lehner, ehem. BIG - Bundesimmobiliengesellschaft

DI Hanna Antje Liebich, Bundesdenkmalamt

Ing. Ulrich Prasser, BIG - Bundesimmobiliengesellschaft

Teilnehmerinnen, Teilnehmer und Danksagung

Mag. Reinhold Sahl, Burghauptmann

Mag. Gernot Strasser, Österreichische Bundesforste

MMag. Dr. Peter Strasser, Donau-Universität Krems

em. Univ.-Prof. Dr. Manfred Wehdorn, Wehdorn Architekten

Karl Weihartner, Immoschmiede GmbH

Ing. Jürgen Wiltschko, WBM Wiltschko Baumanagement GmbH

DI (FH) Helmut Wörle, BIG - Bundesimmobiliengesellschaft

Kovar & Partners GmbH

Dorotheergasse 7, 1010 Wien, Österreich

T: +43 1 522 9220, F: +43 1 522 9220-22

office@publicaffairs.cc, www.publicaffairs.cc