

Was ist mit dem ungarischen Denkmalschutz geschehen?

Seit Jahren kursieren beunruhigende Nachrichten um den ungarischen Denkmalschutz. Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über die Veränderungen der Behördenorganisation und der Rechtsnormen gegeben werden. Die Gründe für die Umwandlungen möchte der Verfasser dieses Beitrags nicht analysieren, sondern die Schlussfolgerungen der Leserschaft überlassen. Angemerkt sei weiter, dass auch die Archäologie gleichermaßen von den Ereignissen betroffen ist.

Einige Charakteristika der Organisationsstruktur des Denkmalschutzes in Ungarn vor 2011

In Ungarn wurde zu Beginn der 2000er-Jahre zum integrierten Schutz des kulturellen Erbes (archäologische Fundorte, Denkmäler, bewegliche Kunstgüter) aus dem früheren Múemlékvédelmi Hivatal (Denkmalamt) das Kulturális Örökségvédelmi Hivatal (KÖH, Staatsamt für Kulturerbe) geschaffen. Als territorial zuständige Organe des neuen Amtes entstanden neun Regionalbüros zur Erledigung der Funktionen einer untergeordneten Behörde des Denkmalschutzes und der Archäologie. Ihre Aufgaben umfassten die Erteilung von Restaurierungs-, Bau- und archäologischen Ausgrabungsgenehmigungen, im Falle nicht geschützter Gebäude die Genehmigungen für durchzuführende Bauarbeiten in bestimmten Bereichen, die Beobachtung des Zustandes und die Beaufsichtigung archäologischer Fundorte und Denkmäler sowie (notwendigenfalls) die Aufforderung an die Eigentümer, bestimmte Arbeiten durchzuführen oder Aktivitäten einzustellen. Diese Regionalbüros beschäftigten durchschnittlich 12 bis 14 Architekten, Archäologen, Juristen und Administratoren und betreuten zwei bis drei Komitate. Mit der Wissenschaftsabteilung der KÖH-Zentrale standen sie in wechselnd intensivem Kontakt. In Forschungs- und sonstigen, aus wissenschaftlicher Sicht wichtigen Fragen waren sie nicht unbedingt verpflichtet, sich an die zentrale Wissenschaftsabteilung zu wenden. Für bedeutendere Eingriffe konnten sie die Meinung des in Budapest tätigen, aus privaten Architekten und Denkmalfachleuten bestehenden Denkmalbeirates einholen.

Ende des Jahres 2010: Trennung der regionalen Organisationseinheiten vom KÖH

Die Verwaltungsorgane für die Gebietsaufgaben wurden in neu geschaffene Regierungsämter einbezogen. Die KÖH-Regionalabteilungen konnten vorerst ihre Büroräumlichkeiten behalten. Ihre Zuständigkeit und Befugnisse änderten sich nicht, aber ihr Vorgesetzter wurde der Regierungsamtsleiter anstelle des KÖH-Präsidenten. Das Regierungsamt war nun auch für die notwendige Infrastruktur verantwortlich. Die fachliche Lenkung verblieb zwar beim KÖH-Präsidenten, doch konnte dieser Befugnisse nur noch indirekt umsetzen. Zur Durchsetzung der fachlichen Kriterien gelang es, eine Rechtsnorm abzufassen, wonach ein Projekt mit geplanten einschneidenden Eingriffen in ein Objekt zuerst vom Denkmalbeirat bzw. von der Wissenschaftsabteilung begutachtet werden musste.

20. April 2012: Beschluss, dem Denkmalschutz die Behördenbefugnis zu entziehen

Gemäß der Rechtsnormmodifizierung, die am Internationalen Denkmaltag von ICOMOS und zugleich mit der 140-Jahrfeier

er des institutionellen ungarischen Denkmalschutzes verabschiedet wurde, kann der Denkmalschutz an der Erteilung von Baugenehmigungen im Weiteren nicht mehr als Behörde, sondern nur noch als Fachinstitution teilnehmen. Baugenehmigungsansuchen waren ab nun (bis 31. Dezember 2012) bei den baubehördlichen Abteilungen der Gemeindeämter oder Stadtverwaltungen einzureichen, und diese mussten die Meinung von Seiten des Denkmalschutzes über den geplanten Eingriff einholen. Die Rolle des Denkmalschutzes wurde damit indirekter und ineffizienter, die Abstimmung mit den Eigentümern und anderen involvierten Parteien blieb fallweise aus, die Begutachtungsgesichtspunkte waren eingeengt.



Das Pester Donauufer – ein Weltkulturerbe in Gefahr?

18. September 2012: Beschluss über die Auflösung des KÖH und vollständige Verschmelzung der Regionalbüros mit der Organisation der Regierungsbehörden

Die bisher für zwei bis drei Komitate zuständigen Regionalbüros wurden aufgelöst und ihre Aufgaben von Komitatseinheiten übernommen. Zeichnungsberechtigt war nun der Leiter der Behördenhauptabteilung des Regierungsamtes. Die Administration wuchs, die Sachbearbeitung wurde schwerfälliger. Wegen der neuen Komitatseinteilung mussten viele Kollegen täglich über weite Strecken reisen, wenn sie in einem anderen Komitatszentrum wohnten. (Im früheren Regionalsystem hatte hingegen noch die Möglichkeit bestanden, in mehreren Komitaten zu arbeiten und personelle Vertretungen flexibler zu gestalten.) Durch die neue Verwaltungsstruktur blieben einzelne Komitate unversorgt, und es konnten keine Vertretungen mehr organisiert werden – insgesamt verschlechterten sich also die Bedingungen der Arbeitsorganisation erheblich.

Die zentrale Institution des Denkmalschutzes (KÖH) wurde zerstückelt: Die fachliche Lenkung des Denkmalschutzes und der Archäologie ging vom Kulturressort ins Innenministerium über. Die Hauptabteilung des KÖH für Koordination wurde zum Dezernat für Kulturerbeschutz im Stellvertretenden Staatssekretariat für Raumplanung und Bauwesen des Innenministeriums. Die Wissenschaftliche Hauptabteilung und die Registrationsabteilung des KÖH wurden provisorisch im Budapester Regierungsamt untergebracht. Von der Übersiedlung ausgeschlossen blieben jedoch die wissenschaftlichen Sammlungen mit dem seit 140 Jahren aufgebauten Archiv (Bauforschungsdokumentationen, Vermessungen etc.) und der Fotosammlung. Sie verblieben im Gyula Forster Nationalen Zentrum für Erbschaftsmanagement und Dienstleistung, das aus den übrigen Teilen des KÖH geschaffen worden war. In das Forster-Zentrum wurde die Staatliche Verwaltung für Baudenkmäler integriert, die die Verwaltung und Wartung einzelner staatlicher Denkmäler versah. Es hat über die Vermögensverwaltung hinaus auch Behördenfunktion und ist zuständig für den Schutz und die Registrierung der

beweglichen Kulturgüter, für Amtshandlungen zu geschützten Kunstobjekten und für die Verwaltung der Welterbestätten. Bei den Nachfolgeorganisationen des KÖH gibt es also reichlich Befugnisüberschneidungen, die die Gefahr von Konflikten zwischen den Institutionen in sich bergen.

November bis Dezember 2012: Modifizierung des Gesetzes zum Schutz des kulturellen Erbes und zu mehreren Rechtsnormen des Bauwesens und des Erbeschutzes

Die Modifizierung des Gesetzes, das die grundsätzlichen Regeln des Denkmalschutzes, der Archäologie und des Kunstobjektschutzes beinhaltet, begann mit „technokratischen“ Änderungen im Zusammenhang mit den institutionellen Umstrukturierungen. Die Überprüfung des Gesetzes schuf jedoch auch die Möglichkeit für andere „Verbesserungen“, welche in erster Linie die Archäologie nachteilig betrafen.

Mit der Modifizierung der Rechtsnormen des Bauwesens wurde bei einer Reihe von Bautätigkeiten die Verpflichtung zur Einholung von Genehmigungen abgeschafft. Die Regeln bei Schutzzonen in der Umgebung von Denkmälern verschwanden völlig. (Bisher musste man auf den an Denkmalgrundstücke angrenzenden Grundstücken oder in der extra ausgewiesenen Umgebung jene Arbeiten genehmigen lassen, die die Erscheinung, das Zur-Geltung-Kommen des Denkmals, beeinflussen konnten.) Eine weitere gravierende Modifizierung betrifft die erhebliche Einschränkung von genehmigungspflichtigen Tätigkeiten im sogenannten Denkmalsbereich, obwohl dieser Schutz aufgrund eigenen Rechtes eines wertvollen Gebietes, z. B. eines historischen Stadtkerns, besteht – anders als im Falle der Denkmalumgebung. Hier unterliegt künftig auch der Abbruch von nicht unter individuellem Denkmalschutz stehenden Gebäuden nicht der Genehmigungspflicht, wodurch sogar die völlige Umgestaltung eines historischen Stadtkerns möglich wird; das ist offenkundig dem Zweck des Schutzes entgegengesetzt. Diese Reform wirft besondere Probleme in Bezug auf die Welterbestätten auf, da für deren Erhaltung der nationale Schutz sorgen muss.

Als eine Art „Trostpflaster“ kann der Denkmalschutz verbuchen, dass das Ausmaß der als Teil der Genehmigungsdokumentation einzureichenden wissenschaftlichen Forschungsmaterialien und Fachmeinungen ausgeweitet und konkretisiert wurde.

1. Jänner 2013: Schaffung der Kreisämter für Bauwesen und Kulturerbeschutz

Im Zuge der umfassenden Verwaltungsreform entstanden kleinere Einheiten als die Komitate, sogenannte Kreise. Die Erbeschutzbüros, die im Bereich von Archäologie und Denkmalschutz die Sachbearbeitung der unteren Behörde erledigen, waren drei Monate zuvor in die behördlichen Hauptabteilungen der Regierungsämter der Komitate gereiht worden. Nun wurden sie in die Kreisämter für Bauwesen und Erbeschutz der neu geschaffenen Kreise eingegliedert. Das Ziel der neuen Ämter ist die Eliminierung des Unterschiedes

zwischen der Bauwesen- und der Denkmalsachbearbeitung, was wegen der Ungeschultheit im Fachbereich Denkmalschutz und Denkmalpflege der im Bauwesen Beschäftigten grundsätzlich negativ ist. Die im Zuge der Umstrukturierung frei gewordenen Stellen wurden mehrheitlich nicht mit Denkmalschutzfachleuten, sondern mit Bausachbearbeitern besetzt. Die Bezahlung der aus dem Denkmalschutz übernommenen Werkträgern verringerte sich um ca. 15 bis 20 %. Auch das Denkmalbeiratssystem wurde umgestaltet: Seit Anfang des Jahres gehört nur noch ein Drittel der Denkmäler zum Budapester zentralen Denkmalbeirat; den die übrigen Denkmäler betreffenden Plan verhandeln die Denkmalbeiräte jener Gebiete, wo es keine Fachleute für Denkmalschutz mehr gibt oder diese in der Minderheit sind. Auch die früher mit landesweiter Zuständigkeit wirkende obere Behörde wurde auf die Komitatebene ver-

legt, was zwar die Beschäftigung von mehr Sachbearbeitern verlangt, aber nicht mehr garantiert, dass eine landesweit einheitliche Fachanschauung im Denkmalschutz gewährleistet ist. Die Wissenschaftsabteilung und die Registratur bleiben nicht im Budapester Regierungsamt – wahrscheinlich gehen sie im nächsten halben Jahr in eine Nonprofit-GmbH im staatlichen Eigentum auf. Damit wären die dort Beschäftigten keine Angestellten einer Institution der Staatsverwaltung mehr und erheblich leichter kündbar.

Fazit: Die stattgefundenen Veränderungen sind für Denkmalschutz und Archäologie in keiner Hinsicht vorteilhaft. Die behördliche Sachbearbeitung von Denkmälern und archäologischen Fundorten war innerhalb eines Jahres in vier Systemen verortet. Die institutionelle Autonomie wurde abgeschafft, die Sachbearbeitung ging in die Hände lokaler Bauverwaltungen über. Deshalb kann der Schutz der archäologischen Funde und Fundorte sowie der Denkmäler nicht mehr als Schutz unter landesweiten Richtlinien und Kontrollen betrachtet werden. Die Bezugnahme von behördlicher Sachbearbeitung auf eine notwendige wissenschaftliche Basis ist in Frage gestellt. Die meisten behördlichen Sachbearbeiter haben nicht die Kompetenz von Denkmalschutzexperten. Die Bearbeitung der Denkmäler und archäologischen Fundorte steht unter Vormundschaft des Bauwesens. Die Institutionen, die die Aufrechterhaltung eines landesweit einheitlichen Fachwissens garantierten, sind verschwunden. Die Wissenschaftsabteilung wurde der für ihre Arbeit unentbehrlichen wissenschaftlichen Sammlungen beraubt.

Die neue gesetzliche Regelung und die beschriebenen Umstrukturierungen geben dem Denkmalschutz unvergleichlich weniger Mittel an die Hand, sodass auch die Bewahrung der aus historischer Sicht wertvollen Gebiete künftig wahrscheinlich unmöglich wird – davon betroffen sind nicht zuletzt die UNESCO-Welterbestätten, zu deren Erhaltung der ungarische Staat durch internationale Verträge verpflichtet ist.

Budapest, den 13. Februar 2013
N.N.