

Baukultur als Visitenkarte Österreichs

Vom Denkmalschutz über das UNESCO-Welterbe zur Baukultur

Elsa Brunner

Ausgangslage

Der Staat trägt als Gesetzgeber und Fördergeber Verantwortung für die kulturelle Qualität unserer Landschaften, Städte, Dörfer und Gebäude und hat dabei eine Vorbildfunktion. Das gilt für alle Gebietskörperschaften. Zum verantwortungsvollen Umgang mit Steuergeld zählt auch die Verpflichtung zur baukulturellen Qualität. Entwickelte Baukultur hilft, durch intelligente Planung Kosten zu senken, und bietet allen Bürgerinnen und Bürgern mehr Lebensqualität.

Der Bund hat dabei vielfältige Hebel. Mit den *Baukulturellen Leitlinien des Bundes* verfügt der Bund über einen sechs Handlungsfelder umfassenden strategischen Rahmen als freiwillige Selbstbindung im öffentlichen Interesse für seinen eigenen Wirkungsbereich, aber auch als Grundlage für partnerschaftliches Vorgehen aller Gruppen von Akteurinnen und Akteuren. Als Ergänzung dient der *Dritte Österreichische Baukulturreport*, der, ausgehend von bis 2050 reichenden unterschiedlichen Szenarien, Strategien aufzeigt, wie Österreich in Zukunft lebenswert gestaltet werden kann, und der dafür fünf strategische Leitgedanken formuliert.¹

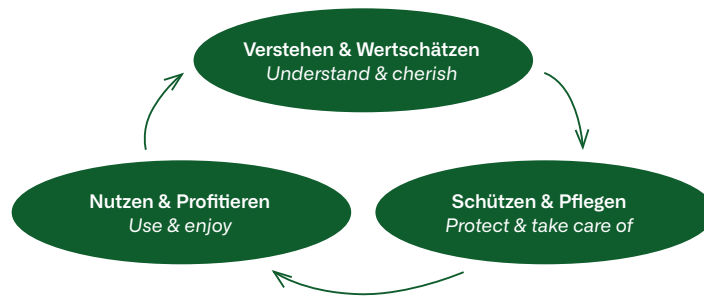
Innerhalb des Wirkungsbereichs des Bundes nimmt der Denkmalschutz einen besonders hohen Stellenwert ein, da er gemäss Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG in Österreich in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache ist und gemäss Art. 102 Abs. 2 B-VG in unmittelbarer Bundesverwaltung vollzogen wird.² Die Agenda Baukultur wurde zwar erst 2014 anlässlich der organisatorischen Verschiebung der Aufgaben Kunst und Kultur aus dem Unterrichtsressort in das Bundeskanzleramt von der dortigen Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik in der Koordinationssektion in die Abteilung Denkmalschutz und UNESCO-Welterbe der Kultursektion transferiert. Die Anfänge der Verbindung der Materie Denkmalschutz sowie des UNESCO-Welterbes mit der Baukultur reichen allerdings bis zur 2004 durchgeführten Nationalrats-Enquete zum Thema *Architektur und Baukultur in Österreich* zurück, an der der seinerzeitige Koordinator für das UNESCO-Welterbe als Vertreter der Abteilung Denkmalschutz teilgenommen hat. 2008 bot sich bei der Einrichtung

des Beirats für Baukultur im Bundeskanzleramt die Chance, diesen sachlichen Zusammenhang zu institutionalisieren. Der Stellungnahme der Abteilung Denkmalschutz des Unterrichtsressorts folgend, nahm das Bundeskanzleramt das Bundesdenkmalamt als Mitglied in die Verordnung über die Einrichtung des Beirats für Baukultur und die Massnahme «Förderung der Vereinbarkeit des baulichen kulturellen Erbes mit zeitgenössischer Architektur und Baukultur» auf.³ Seit 2015 fungiert die stellvertretende Leiterin der Abteilung Denkmalschutz und Koordinatorin für das UNESCO-Welterbe als Stellvertreterin des Vorsitzenden des Beirats für Baukultur.⁴

Im unmittelbaren Bereich Denkmalschutz und UNESCO-Welterbe selbst erfolgten ab 2009 zahlreiche Reformschritte, die in der Herangehensweise von dem für die Baukultur charakteristischen integrierten Ansatz geleitet waren. In einem Gesamtplan für die strategische Weiterentwicklung des Denkmalschutzes in Österreich *BDA 2013* wurden Grundprinzipien guter Staatsführung verankert und dem erwähnten Ansatz folgend mehrere relevante Themenfelder wie Unterschutzstellungen, Denkmalpflege, Informationstechnologien, rechtliche Rahmenbedingungen und finanzielle Rahmenbedingungen behandelt.

Der in Vorbereitung auf die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erstmals 2011 als Grundlage für Budgetvereinbarungen des Ministeriums mit dem Bundesdenkmalamt entwickelte Wirkungskreislauf Denkmalschutz zeigt die wichtigsten Zusammenhänge auf (Abb. 1). Durch die Wertschätzung von Denkmälern werden die Notwendigkeit von Unterschutzstellungen und der Denkmalpflege verständlich. Aus diesem Verstehen kann der Nutzen von Denkmälern, vor allem deren Beitrag zur Lebensqualität der Bevölkerung, erkannt werden. Diese für den Denkmalschutz entwickelte Vision kann nicht nur unmittelbar auf die Baukultur übertragen werden, sondern veranschaulicht auch das Potenzial des gebauten Kulturerbes als zentrales Element von guter Baukultur.

Mit dem ebenfalls 2011 neu erlassenen *Statut des Bundesdenkmalamtes* wurden zu den bestehenden



1 Wirkungskreislauf Denkmalschutz.

1 Monument protection impact cycle.

Aufgaben des Schützens, des Forschens und des Pflegens erstmals Vermittlungsagenden eingeführt – quasi als Vorgriffe auf die Leitlinie *Baukultur verständlich machen* und den strategischen Leitgedanken «Bewusstsein für Baukultur entwickeln und geeignete Strukturen fördern». Herausragende Bedeutung erlangten diverse mittlerweile vorliegende Standards wie etwa betreffend Energieeffizienz am Baudenkmal, Ensemble-Unterschützstellungen und die Bau- und Denkmalpflege, die wesentliche Grundlagen für die späteren Leitlinien *Nachhaltigkeitsprinzip anwenden und weiterentwickeln, Orts- und Stadtkerne stärken und Baukulturelles Erbe sorgsam pflegen und zeitgenössisch weiterentwickeln* sowie die strategischen Leitgedanken «Gemeinwohl stärken», «Ganzheitlich, langfristig und innovativ planen» und «Flächen und andere Ressourcen mit Bedacht nutzen» darstellen.

Die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes für das Erzielen von nachhaltigen Ergebnissen im Bereich Baukultur wird seit jeher besonders in der Umsetzung der Welterbekonvention⁵ deutlich. Den Herausforderungen in diesem Bereich kann hier nämlich von vorneherein nur durch gezielte Koordinations-, Kommunikations- und Kooperationsmassnahmen begegnet werden, indem aktiv der Diskurs gesucht wird und die Teams der Zusammenarbeit heterogen gestaltet werden.⁶ Nach der These, dass frühe Kommunikation hilft, Konflikte zu vermeiden, werden alle Möglichkeiten ausgeschöpft, die die Rechtsordnung vorsieht. Dies betrifft etwa die Abgabe von Stellungnahmen in Begutachtungsverfahren und die Teilnahme als Partei in Verwaltungsverfahren anderer Behörden. Bei Berichten und Missionen kommt es immer wieder deutlich zum Vorschein, dass es Prozesse zur Abstimmung zwischen den Ressorts und Gebietskörperschaften geben muss, die im Idealfall proaktiv initiiert werden, wie z. B. die als Konsequenz einer Beratungsmission eingerichtete begleitende Supervision betreffend den neuen Semmering-Basistunnel oder laufende Abstimmungsgespräche mit Vertretern der Stadt Wien betreffend das im UNESCO-Welterbe *Historisches Zentrum von Wien* geplante Vorhaben auf dem Areal Hotel Inter-Continental, Wiener Eislaufverein, Konzerthaus.

Investitions- und Entwicklungsprogramme im Bereich des UNESCO-Welterbes werden erfolgreich als *Collaborative Arrangements* nach dem jahrzehntelang an der Schnittstelle Denkmalschutz und Ortsbildschutz praktizierten Verwaltungskooperations-Modell der Fassadenrestaurierungsaktion, der eine paritätische Förderung von Bund, Ländern und Gemeinden zugrunde liegt, abgewickelt. An dieser Verwaltungspraxis werden sich die Förderungen im Zug des unten angeführten neuen Baukulturprogramms orientieren können. Der Austausch von Erfahrungen und Erfolgsgeschichten sowie das Herstellen von Synergien in den Bereichen Denkmalschutz und Baukultur ist auch auf europäischer Ebene ein dauerhaftes Thema, insbesondere in den jeweiligen Arbeitsgruppen im Rahmen des Arbeitsplans für Kultur 2019–2022 in den Prioritäten A Nachhaltigkeit im Bereich des kulturellen Erbes und B Zusammenhalt und Wohlbefinden.

Aktuelle Entwicklungen

Mit dem Vierten Baukulturreport unter dem Arbeitstitel *Baukulturpolitik konkret*⁷ wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport von der Plattform Baukulturpolitik⁸ und dem Forschungsinstitut für Urban Management und Governance der Wirtschaftsuniversität Wien⁹ ein Regelungsvorhaben für ein neues Baukulturprogramm vorbereitet. Es umfasst zwei Massnahmen:

- Agentur für Baukultur
- Förderungen

Das Vorhaben ist im Globalbudget 32.01 Kunst und Kultur als Massnahme im Bundesfinanzgesetz 2021 festgeschrieben und als Reform-Projekt Bestandteil des österreichischen Aufbau- und Resilienzplans 2020–2026 für den Bereich Kunst & Kultur.¹⁰ Die ausgewählten Sanierungsvorhaben sollen Vorzeigemodelle einer gelebten Baukultur und somit auch eines umweltbewussten Denkmalschutzes werden. Des Weiteren soll auch die Umsetzung der *Baukulturellen Leitlinien des Bundes* sichtbar dargestellt werden.

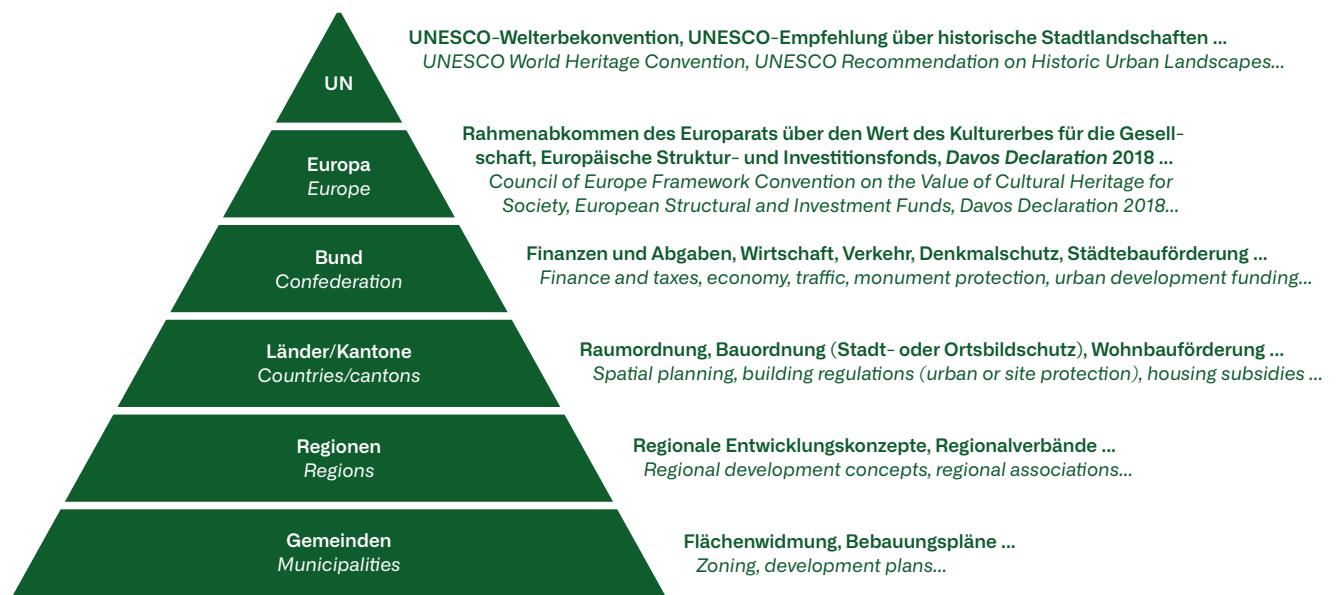
Die Agentur für Baukultur soll nachhaltige Veränderungen erreichen, die einerseits die baukulturelle Qualität im Bereich der öffentlichen Hand deutlich steigern und andererseits die Baukultur in Österreich generell weiterentwickeln, indem die Rahmenbedingungen verbessert und das Bewusstsein für Baukultur angehoben werden. Sie soll in folgenden Bereichen tätig werden:

- Baukulturförderung für Städte und Gemeinden
- Forschungsförderung
- Beratung und Kooperation
- Qualitätsentwicklung

Die Agentur entspricht der Ausrichtung des *European Green Deal*, wie ihn Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen am 16.9.2020 unter dem Titel *Neues Europäisches Bauhaus* beschrieben hat.¹¹ Dazu kommt, dass das Modell perfekt in die aktuellen Konjunkturprogramme passt und Wirtschaftsbelebung mit kulturellen Aspekten und Klimaschutz verknüpft. Mit der Agentur und dem Förderprogramm sind deshalb diese Ziele verbunden:

- Steigerung der gesellschaftlichen Bedeutung von Baukultur und baukulturellem Erbe
- Stärkung von Stadt- und Ortskernen
- Nutzung der Baukultur für die Reduktion der CO₂-Emissionen sowie den Bodenschutz
- Verstärkte Berücksichtigung von Gleichheit beim Raumzugang
- Qualitätsorientierteres und effizienteres öffentliches Bauen
- Verbesserte Berücksichtigung von Baukulturpolitik in der Legistik und bei anderen Regularien
- Vernetzung und Wissensvermittlung im Bereich Baukultur

Parallel wurde in der Österreichischen Raumordnungskonferenz ÖROK, der von Bund, Ländern und Gemeinden getragenen Einrichtung zur Koordination der Raumordnung auf gesamtstaatlicher Ebene, im Zug der Erarbeitung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes ÖREK 2030¹² an der Verknüpfung der Sektoren Kultur, Raum und Klimaschutz gearbeitet. Dabei wurde das in der ÖROK-Empfehlung



2 Gesetze und Instrumente mit Bezug zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen aus den Empfehlungen.

2 Laws and instruments designed to reinforce local and urban centres, as specified in the Recommendations.

Flächensparen, Flächenmanagement und aktive Bodenpolitik vom April 2017 enthaltene zentrale raumplanerische Ziel der Erhaltung der lebenswerten Kulturlandschaft und schützenswerten Kulturgüter¹³ aufgegriffen und erstmals in Österreich Kultur als Faktor auf die Ebene eines bundesweiten Strategiedokuments in der Raumordnung positioniert. Dies ist nicht nur für die drei als UNESCO-Welterbe geschützten Kulturlandschaften in Österreich¹⁴ von erheblicher Bedeutung, sondern unterstreicht den unverzichtbaren Stellenwert des Denkmalschutzes bei der Abstimmung der raumordnungsrelevanten Fachplanungen der Gebietskörperschaften.

Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die in der ÖREK-Partnerschaft *Stärkung von Orts- und Stadtkernen*¹⁵ formulierten Empfehlungen, mit denen die Wirksamkeit von Raumordnungs- und rechtlichen Instrumenten zur Belegung von Orts- und Stadtkernen verbessert werden sollen, in einem Umsetzungspakt *Raum für Baukultur* weiterverfolgt werden. Anhand des Pyramidenbildes betreffend

«Gesetze und Instrumente mit Bezug zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen» wird ersichtlich, in welchem komplexen Gefüge zu agieren ist (Abb. 2). Hervorzuheben ist, dass künftig integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte oder vergleichbare Konzepte als Voraussetzung für den Erhalt von Förderungen erstellt werden sollen. Dabei soll das baukulturelle Erbe als Ausgangspunkt und Modell für eine integrierte Stadtentwicklung genutzt und gestärkt werden.¹⁶

Ausblick

Eine der fünf Botschaften der *European Conference for Architectural Policies «High Quality Building for Everyone. Baukultur and the Common Good in Europe»* 2018 in Wien war, dass Baukultur das Potenzial hat, Visitenkarte Europas zu werden.¹⁷ Mit dem neuen Baukulturprogramm wird das Ziel verfolgt, dass Baukultur jedenfalls zur Visitenkarte Österreichs wird.

1 www.bmkoes.gv.at/Kunst-und-Kultur/baukultur/beirat-fuer-baukultur/publikationen (Zugriff 13.3.2022). Handlungsfelder der *Baukulturellen Leitlinien des Bundes: Orts-, Stadt- und Landschaftsentwicklung; Bauen, Erneuern und Betreiben; Prozesse und Verfahren; Bewusstseinsbildung und Beteiligung; Wissenschaft und Kompetenzvermittlung; Lenkung, Koordination und Kooperation. Strategische Leitgedanken des Dritten Österreichischen Baukulturreports: Bewusstsein für Baukultur entwickeln und geeignete Strukturen fördern; Gemeinwohl stärken; Ganzheitlich, langfristig und innovativ planen; Flächen und andere Ressourcen mit Bedacht nutzen; Öffentliche Mittel an Qualitätskriterien knüpfen.*

2 Die wesentliche Rechtsgrundlage stellt das Denkmalschutzgesetz, BGBl. 1923/533 idF BGBl. I 2013/92, dar.

3 Verordnung über die Einrichtung des Beirats für Baukultur, BGBl. II Nr. 377/2008.

4 Elsa Brunner, *Baukultur in Österreich. Von der Etablierung zur Aufwertung eines neuen Politikfeldes*, in: *Baukultur und Kulturgüterschutz*, KGS Forum 34, 2020, S. 19–22.

5 Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, BGBl. Nr. 60/1993.

6 Als Beispiel Gebietskörperschaften übergreifenden Zusammenwirkens kann das Kuratorium Pfahlbauten angeführt werden, welches nicht nur eine gemeinschaftliche Plattform für die effiziente Abstimmung von Massnahmen zwischen dem Bund, den Bundesländern Kärnten und Oberösterreich sowie auch mit den Gemeinden, Verbänden etc. ermöglicht, sondern der Steuerung von Aktivitäten an den Fundstellen und deren Umfeld im Sinn der UNESCO-Welterbekonvention dient. Zusätzlich sind die wesentlichen wissenschaftlichen Institutionen einbezogen bzw. werden in einem wissenschaftlichen Beirat zusammengefasst. www.pfahlbauten.at (Zugriff 13.3.2022).

7 www.bmkoes.gv.at/baukultur#BKR4 (Zugriff 13.3.2022).

8 www.baukulturpolitik.at (Zugriff 13.3.2022).

9 www.wu.ac.at/urban (Zugriff 13.3.2022).

10 www.oesterreich.gv.at/nachrichten/allgemein/EU-Aufbauplan.html (Zugriff 13.3.2022), Sub-Komponente 4–C: Kunst & Kultur, S. 529ff.

11 «Dies ist nicht nur ein Umwelt- oder Wirtschaftsprojekt, sondern muss auch ein neues Kulturprojekt für Europa werden. Wir müssen dem Systemwandel ein Gesicht verleihen – um Nachhaltigkeit mit einer eigenen Ästhetik zu verbinden.» Den Unterschied zwischen einer klimatechnischen Lösung mit und ohne Gestaltungsanspruch vermag der Blasengel am Dach des Wiener Burgtheaters als Auslassöffnung des historischen Belüftungssystems im Vergleich zu einer gegenwärtigen Fotovoltaikanlage zu verdeutlichen (vgl. S. 101 und 102, Abb. 3 und 4).

12 www.oerok.gv.at/oerek-2030 (Zugriff 13.3.2022).

13 www.oerok.gv.at/raum/themen/flaechensparen-flaechenmanagement-und-aktive-bodenpolitik (Zugriff 13.3.2022).

14 Kulturlandschaft Hallstatt-Dachstein / Salzkammergut, Kulturlandschaft Wachau und Kulturlandschaft Fertö/Neusiedlersee.

15 Die ÖREK-Partnerschaft *Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich* war ein Projekt im Rahmen des Europäischen Kulturerbejahres 2018, www.oerok.gv.at/raum/themen/staerkung-der-orts-und-stadtkerne (Zugriff 13.3.2022).

16 Empfehlung 4.

17 www.bmkoes.gv.at/Kunst-und-Kultur/baukultur/beirat-fuer-baukultur/publikationen (Zugriff 13.3.2022).