

Wolfgang Stock

Denkmallandschaften als Rechtsproblem – Plädoyer für die Einführung von Kulturschutzgebieten in Österreich

Abstract: Der Beitrag geht von der unbefriedigenden Situation aus, dass die Einbettung kulturell bedeutender Bauwerke in die sie umgebende Landschaft, die oft auch einen geistig-konzeptionellen Hintergrund hat, nur unzureichend rechtlichen Schutz erfährt. Nach einer Prüfung der rechtlichen Schutzinstrumente im Denkmal-, Ortsbild- und Landschaftsschutzrecht richtet der Beitrag seinen Blick auf die Rechtslage in Deutschland, wo es mit dem „Nationalen Naturmonument“ eine eigene Schutzkategorie gibt, die den Schutz kulturell überformter Landschaften im Auge hat. Abschließend plädiert der Autor für die Einführung einer eigenen Schutzkategorie der „Kulturschutzgebiete“ in Österreich.

Deskriptoren: Denkmalschutz; Ensembleschutz; Kulturdenkmal; Kunstlandschaft; Sakrallandschaft; Umgebungsschutz; Wallfahrtswege.

Rechtsquellen: Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt; § 24 Abs 4 dt BNatSchG; § 1 Abs 3 DMSG; § 7 Abs 1 DMSG; § 12 Salzburger NSchG 1999.

I. Die Denkmallandschaft als Gesamtkunstwerk

A. Die geistige Einbettung von Bauten in die Landschaft

Die Bedeutung von Baudenkmalern endet nicht immer an ihren Mauern und Türen; denn sie setzen sich in ihrer geistigen Konzeption vielmehr oft in die sie umgebende Landschaft fort: Der Begriff der Denkmallandschaft¹ fußt auf der Beobachtung, dass Baudenkmalen oftmals in einer abgestuften Ordnung in

ihre Umgebung eingebettet sind. So beschreibt etwa *Tilman Breuer*² die bayerische Wallfahrtskirche Vierzehnheiligen in Form von mehreren Ordnungen. Ausgehend vom Baldachin des Gnadenaltares als Ensemble erster Ordnung folgt die Kirche mit ihren konkreten räumlichen Bezügen: Beim Eintritt durch das Hauptportal wird durch den Baldachin das Hochaltarbild mit der Himmelfahrt Mariä sichtbar, der Patronin aller Zisterzienserkirchen. Somit bildet die nahe gelegene Propstei der Zisterzienserabtei Langheim das Ensemble dritter Ordnung. Diese Gesamtanlage ist aber selbst wieder Element eines Ensembles vierter Ordnung, nämlich des Wallfahrtsortes. Dieser wiederum ist das vernetzte Ziel zuführender, ehemals sämtlich durch Ketten von Bildstöcken markierter Wege. Soweit *Breuer*. Ähnliches ließe sich mit Sicherheit für den österreichischen Wallfahrtsort Mariazell an der Via Sacra feststellen. Die Denkmallandschaft als Gesamtkunstwerk genießt aber keinen intentionalen Schutz, sondern nur bisweilen einen eher zufälligen. Dies sei an einem Beispiel aus der profanen Kunst gezeigt: Das Salzburger Schloss Hellbrunn ist nicht zu denken ohne die Hellbrunner Schlossallee³, deren Endpunkt es bildet. Die von Schlössern gesäumte Allee – mit Eichen aus der Zeit des Erbauers der Schlossanlage, Erzbischof *Markus Sittikus* (1612-1619) – führt schnurgerade vom Zentrum Salzburgs zum 4 km entfernten Hellbrunn. Allee, Schloss und Park bilden im Sinne eines Gesamtkunstwerkes eine Einheit. „Ohne ein Ziel vor Augen, einen architektonischen Prospekt etwa, wie später in der Barockzeit, weiß man lange nicht, wohin die Reise geht, denn die Allee zielt an Schloss Hellbrunn vorbei; erst ganz am Ende – nach einer scharfen Rechtskurve – steht

¹ Der Begriff wurde vom deutschen Kunsthistoriker *Tilman Breuer* geprägt. Dazu *Meier*, Kunstgeschichte – Denkmalkunde – Denkmallandschaft – Prof. Dr. Tilman Breuer zum 80. Geburtstag, in: Denkmalpflege Informationen, Heft 150, 2011, 68 f.

² *Breuer*, Denkmallandschaft – Entwicklung und Leistungsfähigkeit eines Begriffes, in: Hajós (Hrsg), Denkmal – Ensemble – Kulturlandschaft am Beispiel Wachau (1999) 84 f.

³ Ein geschützter Landschaftsteil gem § 12 Salzburger Naturschutzgesetz 1999.

plötzlich, unerwartet und unvermittelt, der Schlossprospekt vor den Ankommenden. Dieses manieristische Prinzip der ‚Überraschung‘ ist ein Leitmotiv der gesamten Anlage.“⁴

B. Sakrallandschaft und Kunstlandschaft

Eine Sonderform der Denkmallandschaft wäre zB die Sakrallandschaft. So können Sakralbauten eines bestimmten Gebietes zu „Landschaften“ zusammengefasst werden. Dabei handelt es sich auch abseits von denkmalwürdigen bzw denkmalgeschützten Bauwerken um kulturhistorisch bedeutsame Landschaftsteile, die die geistige Entwicklung einer Region verdeutlichen können. Ein anderes Beispiel wäre die „Kunstlandschaft“, die durch eine – über eine längere Zeitspanne stabile – relativ einheitliche Kunsttätigkeit charakterisiert ist. Beiden ist ein geistiger „roter Faden“ zu eigen, der die Sakral- und die Kunstlandschaft von der Kulturlandschaft allgemein abhebt. Denn bei der Kulturlandschaft geht es (bloß) um einzelne Landschaftselemente – seien sie baulicher Art wie zB Burgen und Schlösser, Kapellen oder Bildstöcke, oder nutzungsbedingter Art wie zB Hohlwege, Ackerraine, Streuobstwiesen, Alleen, Hecken, Weinberge und historische Flurformen –, die landschaftsprägend sind. Sie werden (wenn überhaupt) um ihrer selbst willen geschützt und nicht wegen ihres geistigen Zusammenhangs mit anderen Elementen. Freilich kann auch bei Denkmallandschaften nicht die Gesamtheit aller solcher geistig geprägter und prägender Landschaftselemente einen rechtlichen Schutz als solche genießen. Aber Annäherungen sollten möglich sein.

II. Der rechtliche Befund

A. Denkmalschutzrecht

1. Ensembleschutz

Ein erster Schritt über das unmittelbar denkmalgeschützte Bauwerk hinaus ist der Ensembleschutz. Das ergibt sich aus § 1 Abs 1 DMSG: Die vom Denkmalschutzrecht geforderte geschichtliche, künstlerische oder sonstige kulturelle Bedeutung kann den Gegenständen für sich allein zukommen, aber auch aus der Beziehung oder Lage zu anderen Gegenständen entstehen. Dies führt dazu, dass auch ein Gebäude von weniger großem geschichtlichem, künstlerischem oder kulturellem Wert durch seine Lage als Ergänzung einer größeren Einheit und (nur) in diesem Zusammenhang von gehobener Bedeutung sein kann. Gruppen solcher Gegenstände (Ensembles)

⁴ Schaber, Hellbrunn. Schloss, Park und Wasserspiele (2004) 4 f.

können wegen ihres geschichtlichen, künstlerischen oder sonstigen kulturellen Zusammenhanges einschließlich ihrer Lage ein Ganzes bilden und ihre Erhaltung dieses Zusammenhanges wegen als Einheit im öffentlichen Interesse gelegen sein. Mehrheiten unbeweglicher oder beweglicher Denkmale, die bereits von ihrer ursprünglichen oder späteren Planung und/oder Ausführung her als im Zusammenhang stehend hergestellt wurden (wie Schloss-, Hof- oder Hausanlagen mit Haupt- und Nebengebäuden aller Art) gelten als Einzeldenkmale.⁵ Ein Schwachpunkt des Ensembleschutzes ist aber, dass ein örtliches Naheverhältnis der Objekte vorliegen muss. Einzelne verstreut gelegene Objekte können nur in ganz speziellen Fällen ein Ensemble bilden.⁶

2. Umgebungsschutz

Auch einen sog Umgebungsschutz kennt das Denkmalschutzrecht: Zur Vermeidung der Gefährdung und Beeinträchtigung des Bestandes oder Erscheinungsbildes von unbeweglichen Denkmalen durch Veränderung in ihrer Umgebung (zB durch Anbringung von Reklameschildern, Schaukästen, Aufschriften und dergleichen) hat die Bezirksverwaltungsbehörde auf Antrag des Bundesdenkmalamtes oder – bei Gefahr im Verzug – von Amts wegen Verbote zu erlassen⁷. Freiflächen (zB umbaute Höfe oder Vorplätze) zählen als Teil einer Hausanlage⁸. Einen großräumigeren Schutz kann man bei archäologischen Denkmalen erreichen. Daher ist seit 2016 die „Archäologische Denkmallandschaft Salzböschung und Dammwiese“ in Hallstatt⁹ geschützt. Der Schutz von Denkmalen vor störenden Bauten in der Umgebung gehört allerdings kompetenzrechtlich nicht zum Denkmalschutzrecht¹⁰.

B. Ortsbildschutzrecht

Das Ortsbild- bzw Altstadtsschutzrecht der Länder ermöglicht auch den Schutz von Flächen – somit auch von Denkmalstandorten. Laut Rechtsprechung des VfGH¹¹ kann die Erhaltung von Gebieten, die wegen ihres örtlichen Stadtbildes in ihrer äußeren Erschei-

⁵ § 1 Abs 3 DMSG.

⁶ VfGH 14.12.2012, 2010/09/0032. (Es ging dabei um das Marktplatz-Ensemble St. Florian, dessen – südlich und östlich unterhalb des dominierenden Komplexes des Augustiner-Chorherrenstiftes gelegene – historische Verbauung in ihrer Anlage bis in hochmittelalterliche Zeit zurückreicht.)

⁷ § 7 Abs 1 DMSG.

⁸ Als Teil einer Hausanlage zählen gem § 1 Abs 3 DMSG die mit dieser in unmittelbarer Verbindung stehenden (anschließenden) befestigten oder in anderer Weise architektonisch mit einbezogenen Freiflächen.

⁹ Näheres ist auf www.bda.gv.at zu finden.

¹⁰ VfGH 29.09.1995, G 50/95.

¹¹ VfGH 01.03.1976, G 30/74 und 46/75.

nungsform als geschlossenes Ganzes erhaltungswürdig sind, im öffentlichen Interesse liegen. Eine historische, künstlerische oder kulturelle Bedeutung der einzelnen Objekte ist nicht notwendig. Ebenso wenig kommt es beim Altstadtschutz auf die Denkmaleigenschaft des Ensembles als Ganzes an. Objekt des Stadtbildschutzes ist (nur) ein bildlicher Gesamteindruck, die Ästhetik des Gesamtbildes. In der Praxis handelt es sich dabei um historisch, städtebaulich oder architektonisch bedeutsame Stadtteile. Laut Rechtsprechung des VwGH¹² ist es zulässig, in den Stadtbildschutz auch die bildhafte Wirkung von Grünanlagen, Parklandschaften, Schlossbergen und dergleichen miteinzubeziehen. Der Wermutstropfen: Ein ortsbild- bzw. altstadtrechtlicher Schutz von Flächen (somit auch von Denkmalstandorten) ist nach den bestehenden Rechtsvorschriften nur in den sog. Schutzzonen möglich.

C. Landschaftsschutzrecht

Gebiete, die historisch bedeutsam sind, können nach den Landesnaturschutzvorschriften geschützt sein. Neben der (dafür selten genutzten) Kategorie Naturschutzgebiet kommen für historisch bedeutsame Landschaften vor allem das Landschaftsschutzgebiet und für historisch Geländeformen der geschützte Landschaftsteil in Betracht. Unter geschützten Landschaftsteilen werden meist Landschaftsteilbereiche verstanden, die natur- oder kulturdenkmalwürdige Landschaftsbestandteile aufweisen und wegen der kleinklimatischen, ökologischen oder kulturgeschichtlichen Bedeutung erhaltungswürdig sind. Diese Schutzkategorien können den Denkmallandschaften sehr nützlich sein, beziehen aber den Gesamtkunstwerkcharakter selten mit ein. Auch in der Verwaltungspraxis lässt sich eine Geringschätzung dieser Schutzkategorien beobachten.

III. Problem und Lösungsansätze

A. Geteilter Schutz

Am Beispiel Hellbrunn zeigt sich, dass die jeweiligen Schutzinstrumente für sich gut wirken. Die Schlossanlage Hellbrunn steht als Gesamtanlage samt Gartenbauendenkmalen unter Denkmalschutz nach dem DMSG¹³. Die Hellbrunner Allee ist durch Verordnung der Bezirksverwaltungsbehörde¹⁴ als geschützter Landschaftsteil geschützt und kennt schutzgutbezogene Gebote und Verbote¹⁵. Überdies dient die

Salzburg-Süd-Landschaftsschutzverordnung 1981¹⁶ gemäß § 1a der Erhaltung der besonderen landschaftlichen Schönheit des Grünraums im Süden der Stadt Salzburg, der kleinräumig strukturierten Wiesen- und Waldlandschaft mit ihren Schlössern (Schloss Hellbrunn als Mittelpunkt), alten Parks und davon ausgehenden alten Alleen und Baumreihen sowie des besonders hohen Erholungswertes der auf Grund ihrer verschiedenen Landschaftselemente und kulturhistorischen Bedeutung einzigartigen, bis unmittelbar an die Altstadt von Salzburg heranreichenden Kulturlandschaft. Wie das Bundesdenkmal-schutzrecht so kann auch der landes(naturschutz) rechtliche Schutz immer nur maximal auf die Erhaltung des jeweiligen Schutzgegenstandes abzielen. Die Verhinderung von Maßnahmen aller Art, die den Schutzgegenstand (zB eine Allee) nicht beeinträchtigen, aber das künstlerische Leitmotiv einer Denkmallandschaft (zB die Verbindung Allee-Schlossanlage) entwerten, ist gesetzlich so nicht möglich.

B. Lösungsversuche in Deutschland

1. Denkmalschutzrecht

Die Denkmalschutzgesetze der deutschen Bundesländer kennen unterschiedliche Schutzkategorien. Das Thüringen Gesetz ermöglichte etwa im Jahr 2011, die historische Denkmallandschaft um die Wartburg unter der Bezeichnung „Waldpark Wartburg“ als Kulturdenkmal auszuweisen¹⁷. Dass die Wartburg als ohne Zweifel eine der historisch bedeutsamsten Burgen Europas unter Denkmalschutz steht, verwundert nicht. Ihre Bedeutung erwächst aber auch aus der sie umgebenden Landschaft, die weit über das unmittelbare Burgumfeld hinausreicht¹⁸. Sie entstand in einer jahrhundertelangen gegenseitigen Beeinflussung von Burg und Landschaft. In Verbindung mit den forstästhetischen Zielen der damaligen Forstwirtschaft entstand seit dem 19. Jahrhundert zwischen der Wartburg und dem Schloss Wilhelmsthal ein eigenständiges Gesamtkunstwerk.

Diese Schutzlösung ist einen Schritt weiter als der österreichische Ensemble- und Umgebungsschutz.

2. Nationales Naturmonument

Deutschland kennt zusätzlich im Naturschutzrecht die Schutzkategorie des nationalen Naturmonuments (§ 24 Abs 4 BNatSchG), einer 2010 einge-

¹² VwGH 24.03.1969,1082/68.

¹³ Die Salzburger Denkmalliste kann auf www.bda.gv.at eingesehen werden.

¹⁴ V v 22.10.1986, ZI I 1-10.619/3-86.

¹⁵ So ist etwa gem § 3 Z 2 lit e der V auf dem Alleeweg nur Splittstreuung gestattet.

¹⁶ Sbg LGBl 84/1981 idF Sbg LGBl 83/2003.

¹⁷ Siehe dazu *Rimbach*, Der Waldpark Wartburg. Entwicklung – Bestand – Perspektiven einer forstästhetisch geprägten Denkmallandschaft (2015).

¹⁸ Auch die offizielle Beschreibung zur Ernennung der Wartburg zum UNESCO-Weltkulturerbe hebt die Bedeutung der Burgumgebung hervor.

fürten Schutzkategorie, die den Schutz kulturell überformter Landschaften im Auge hat. Sie dient der Sicherung von Gebieten, die aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen, kulturhistorischen oder landeskundlichen Gründen von herausragender Bedeutung sind. Es handelt somit definitiv um keine Unterschutzstellung aus (rein) ökologischen Gründen!¹⁹ Auch archäologisch bedeutsame Stätten und Kulturdenkmäler können Teil solcher Schutzgebiete sein, sofern diese einen Naturwert besitzen. So kann es zur Überschneidung von Naturschutz und Denkmalschutz kommen.

IV. Ein Plädoyer für Kulturschutzgebiete

Leider kennt die österreichische Rechtsordnung keine eigene Kategorie eines Kulturschutzgebietes. Nur mit einer solchen Schutzkategorie, die die herkömmlichen Schutzinstrumente des denkmalrechtlichen Ensemble- und Umgebungsschutzes und des naturschutzrechtlichen Landschaftsschutzes über-

¹⁹ Näheres bei Hönes, Naturdenkmäler und Nationale Naturmonumente, NuR 2009, 741; Gassner/Heugel, Das neue Naturschutzrecht (2010) Rz 419 ff; Schlacke, GK-BNatSchG, Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz² (2016) § 24, Rz 42-53; Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht³ (2013) 210 f.

steigt, wäre ein Schutz von Denkmallandschaften zu erreichen. Damit könnten zB auch Sakrallandschaften (zB historische Wallfahrtswege samt ihren Kleindenkmälern wie Bildstöcken und Kapellen) ohne eigentlichen Denkmalwert²⁰ Anerkennung durch Schutz bekommen.

Nach der Rechtsprechung des VfGH²¹ zur Bundeskompetenz Denkmalschutz²² wäre in Österreich diesfalls eher die Landesgesetzgebung am Zug. Zu denken wäre an eine Erweiterung der Ortsbildschutzgesetze und der Landschaftsschutzbestimmungen, wobei eine Abstimmung mit dem Bundesgesetzgeber auf dem Gebiet des Denkmalschutzes durch Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG erreicht werden könnte.

Korrespondenz: Dr. Wolfgang Stock, Büro für Freizeitrecht, Am Sonnenhang 35, A-8072 Fernitz-Mellach, www.kulturtourismusrecht.at, www.freizeitrecht.at; office@freizeitrecht.at

²⁰ Zu denkmalschutzwürdigen Wegen siehe Näheres bei Stock, Wege unter Denkmalschutz. Rechtliche Grundlagen und Konsequenzen für Wegehalter, Bergauf 04/2018, 14 ff.

²¹ VfGH 11.03.1976, G 30/74, G 6/75.

²² Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG.