

# Ernst-Rainer Hönes

## Zur Entwicklung des russischen und deutschen Denkmal- und Kulturgüterschutzrechts von 1899 bis 2008

### I. 100 Jahre Haager Abkommen von 1907

Russland und Deutschland haben nach gemeinsamen Bemühungen um die Entwicklung des Haager Rechts zum Schutz von Kulturgut seit 1899<sup>1</sup> an einer im Prinzip bis heute für die Kulturgüter geltenden Völkerrechtsordnung mitgewirkt.

Auf der vor 100 Jahren durchgeführten Haager Konferenz von 1907 wurden mehrere Verträge auf dem Gebiet des Kriegsrechts verabschiedet, wobei für den Kulturgüterschutz das IV. Abkommen von zentraler Bedeutung war. Dieses Abkommen, betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges vom 18. 10. 1907<sup>2</sup> mit seiner Einleitung, seinen neun Artikeln und den als Anlage zum Abkommen beigefügten sechsundfünfzig Artikeln als „Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkriegs“ (Haager Landkriegsordnung) übernimmt fast wörtlich die Kulturgutschutzregelungen von 1899.

In Absatz 8 der Präambel haben es die hohen vertragsschließenden Teile gemäß der Martens'schen Klausel für zweckmäßig gehalten, festzusetzen, dass in den Fällen, die in den Bestimmungen der von ihnen angenommenen Ordnung nicht einbegriffen sind, die Bevölkerung und die Kriegsführenden unter dem Schutz und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts bleiben, wie sie sich ergeben aus den unter gesitteten Völkern feststehenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens, bis ein vollständiges Kriegsgesetzbuch festgestellt werden kann. Diese vor 100 Jahren richtungweisende Verpflichtung wurde vor 30 Jahren in Art. 1 Abs. 2 des I. Zusatzprotokolls von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949 übernommen, so dass die Aktualität dieser Festlegung unbestritten ist. Entsprechendes gilt für die Diskussion über den Anspruch auf die Rückführung von Kulturgütern, die auch Thema des Kulturgüterschutzes<sup>3</sup>, nicht jedoch Thema der Denkmalschutzgesetze ist. Hinzu kommen bilaterale Verträge, die sich mit der Rückgabe von Kulturgütern befassen. Sie sind nicht kriegsrechtliche, sondern friedensrechtliche Verträge. Einschlägig sind hier z. B. der Vertrag über die gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 9. November 1990<sup>4</sup> und das deutsch-russische Regierungsab-

<sup>1</sup> RGBI. 1901, S. 423; vgl. Hönes, Zum Kulturgutbegriff der Haager Konventionen von 1899 bis heute, DÖV 1998, S. 985 f.

<sup>2</sup> RGBI. 1910, S. 107; vgl. Hönes, Schutz von Kulturgut als internationales Problem – 100 Jahre Haager Konventionen, NZWehr 2002, S. 19 (21 f.).

<sup>3</sup> Vgl. Schröder, Wem gehört die Beutekunst?, Osteuropa-Recht, 46. Jg. 2000, S. 29 f.; Schoen, Der rechtliche Status von Beutekunst, 2004; Schoen, Kulturverluste – Ausgewählte Einzelfälle in Bezug auf die aufgrund des Zweiten Weltkrieges nach Russland verbrachten deutschen Güter, in: Gorzig/Horn/Murswick, Kulturgüterschutz – internationale Aspekte, 2007, S. 157 f.

<sup>4</sup> BGBI. 1991 II S. 703; vgl. Jenschke, Der völkerrechtliche Rückgabebanspruch auf in Kriegszeiten widerrechtlich verbrachter Kulturgüter, 2005, S. 82 f.

kommen über kulturelle Zusammenarbeit vom 16. Dezember 1992<sup>5</sup>, das am 18. Mai 1993 in Kraft getreten ist<sup>6</sup>.

Unter den verschiedenen Haager Abkommen von 1907 bleibt das IV. Abkommen mit der Haager Landkriegsordnung für Deutschland von höchster Bedeutung, zumal der Internationale Militärgerichtshof in Nürnberg bei der Verurteilung des Hauptkriegsverbrechers *Hermann Göring* entschied, dass die Bestimmungen der Haager Landkriegsordnung 1939 Bestandteil des Völker gewohnheitsrechts geworden und daher für alle Staaten bindend sind<sup>7</sup>. Außerdem sind sie nach Art. 36 Abs. 1 der Haager Konvention von 1954 subsidiär anwendbar. Für die Staaten, die der Haager Konvention von 1954 nicht beigetreten sind, gilt auch heute noch die Regelung von 1907. Deshalb bedarf dieses vor 100 Jahren geschlossene Übereinkommen heute noch der Erwähnung.

## II. Die Entwicklung ab 1917

Der erste Weltkrieg brachte für beide Länder folgenschwere Veränderungen, die auch die Bedeutung des Rechts in beiden Ländern beeinflusste. Während Zar Nikolaus II. bereits am 15. März 1917 abdankte, erfolgte die Abdankung Kaiser Wilhelm II. auf Drängen Hindenburgs erst am 9./10. November 1918. Während in Russland 1918 nach einem kurzen Sommer der Demokratie sich durch revolutionäre Neuordnung die Gesellschaft der Sowjetzeit für 74 Jahre etablierte, erklärte in Deutschland die Weimarer Reichsverfassung (WRV) vom 11. August 1919 das Deutsche Reich zu einer Republik. Nach Art. 142 WRV waren die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre frei. Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genossen nach Art. 150 Abs. 1 WRV den Schutz und die Pflege des Staates. Während in der Weimarer Republik das Eigentum nach Art. 153 WRV geschützt wurde, gab es in Russland Dekrete über die Nationalisierung der Museen und Schlösser und über die auf den Adelsgütern und in den Villen des Bürgertums konzentrierten Kunstschatze. Bekanntestes Beispiel ist wohl ein Dekret des Rates der Volkskommissare „Über die Nationalisierung der Tretjakow-Galerie“<sup>8</sup> in Moskau von 1918. Das erste Dekret des Rates der Volkskommissare „Über die Entfernung der zur Ehrung der Zaren und ihrer Diener errichteten Denkmäler und über die Ausarbeitung von Projekten für Denkmäler der Russischen Sozialistischen Revolution“ wurde von Lenin und Stalin am 14. April 1918 unterzeichnet<sup>9</sup>. Der Weg für eine neue „Monumentalpropaganda“ durch Denkmäler war frei.

Viele Vorgänge der damaligen Zeit in Russland kann man nur mit Beklemmung zur Kenntnis nehmen. Schließlich folgte unter ganz anderen Vorzeichen in Deutschland ab 1933 eine Gesetzgebung, die auf dem antisemitischen Parteiprogramm der NSDAP basierte. Spätestens mit den Nürnberger Rassegesetzen vom 15. September 1935<sup>10</sup> ging

<sup>5</sup> BGBI. 1993 II S. 1256.

<sup>6</sup> BGBI. 1993 II S. 1256.

<sup>7</sup> Der Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof, Nürnberg 14. November 1945 – 1. Oktober 1946, Nürnberg 1947, Bd. 1, S. 189 (314 f.); vgl. *Genius-Devime*, Bedeutung und Grenzen des Erbes der Menschheit im völkerrechtlichen Kulturgüterschutz, 1996, S. 105 f.

<sup>8</sup> Dekret des Rates der Volkskommissare 3/VI 1918, Gesetzesammlung 1918, Nr. 39, S. 511.

<sup>9</sup> Gesetzesammlung 1918, Nr. 31, Art. 416; Nachweis in: Enzyklopädie der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, Bd. II. 1950, Sp. 1571.

<sup>10</sup> RGBI. 1935, S. 1146; vgl. *Hansmann*, Die Nürnberger Rassengesetze vom 15. September 1935; NJW 2005, S. 2648.

der von der Weimarer Reichsverfassung geprägte Kulturstaat unter. In Deutschland fand vor 70 Jahren unter der nationalsozialistischen Herrschaft 1937 im Münchener Haus der Kunst in diffamierender Präsentation die wohl erste Ausstellung mit dem Titel „Entartete Kunst“ als Beitrag zur Kunstbarbarei des „Dritten Reiches“ statt.

Die Defizite in der Kultur wurden aus damaliger Sicht vieler Deutscher wohl durch Erfolge *Hermann Görings* als „Reichsforstmeister“ im Naturschutz kompensiert. Die Liebe zur Natur und ihren Geschöpfen wurde in der Präambel des Reichsjagdgesetzes vom 3. Juli 1934<sup>11</sup> betont. Nach der Präambel des Reichsnaturschutzgesetzes vom 26. Juni 1935<sup>12</sup> war heute wie einst die Natur in Wald und Feld des deutschen Volkes Sehnsucht, Freude und Erholung. Das Tierschutzgesetz vom 24. November 1933<sup>13</sup> hatte zuvor schon das Tier zur Rechtspersönlichkeit erhoben und den Weg für einen ethischen Tierschutz geebnet, der vielen Menschen in Deutschland leider versagt blieb. Während für amtliche Naturschützer wie *Hans Klose* die hohe Zeit des deutschen Naturschutzes anbrach, wurde *Benno Wolf*, der juristische Berater der Staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege, wegen seiner jüdischen Herkunft 1933 vom Dienst beurlaubt und am 8. Juli 1942 in das KZ Theresienstadt verbracht, wo er am 6. Januar 1943 verstarb<sup>14</sup>. Versagt blieb bei den Vorbereitungen zu einem fatalen Angriffskrieg der Nazis die Frage nach dem tatsächlichen und rechtlichen Schutz der Denkmäler. Obwohl die zwölf Jahre nationalsozialistischer Herrschaft ein politisches und moralisches Trümmerfeld ohnegleichen hinterlassen haben, schrieb *Walter Schoenichen*, der vormalige Direktor der Reichsstelle für Naturschutz, im Vorwort seiner 1950 erschienenen Schrift „Natur als Volksgut und Menschheitsgut“ über die Kriegsschäden: „In erster Linie sind dabei unersetzliche Werte der Architektur betroffen worden. So müssen wir uns künftig in erhöhtem Maße an das halten, was die deutsche Natur zu bieten vermag“<sup>15</sup>. Auch wenn sich jeder Vergleich mit den Nazi-Verbrechen verbietet, hatten Russland und Deutschland im Vergleich zu vielen westeuropäischen Staaten Sonderwege eingeschlagen, unter deren Folgen Kunst und Denkmalpflege in besonderem Maße gelitten haben.

### III. Zur russischen Entwicklung nach 1945

In ganz Europa gab es nach den verheerenden Schäden des 2. Weltkriegs am Kulturgut erste Bemühungen zur Erfassung und Sicherung des noch verbliebenen kulturellen Erbes. In der Union der sozialistischen Sowjetrepubliken (Sowjetunion, UdSSR) stellte der Ministerrat der UdSSR durch Beschluss vom 14. 10. 1948<sup>16</sup> fest, dass in der Denkmalpflege ernsthafte Mängel bestehen. Deshalb hatte er mit dem Ziele der Besserung des Schutzes der Kulturdenkmäler Beschlüsse gefasst, z. B. im Lauf der Jahre 1948 und 1949 die Registrierung aller bis dahin gemeldeten Denkmäler, die der Eintragung in staatliche Verzeichnisse der Kulturdenkmäler unterliegen, vorzunehmen. Dazu hatte der Ministerrat eine Verordnung betreffend die Erhaltung von Kulturdenkmälern vom 14.

<sup>11</sup> RGBI. I. S. 551.

<sup>12</sup> RGBI. I S. 821; vgl. Hönes, 70 Jahre Reichsnaturschutzgesetz, Denkmalschutz Informationen (DSI) 2/2005, S. 76 f.

<sup>13</sup> RGBI. I S. 987.

<sup>14</sup> Piechocki, Der staatliche Naturschutz und seine Wegbereiter, 6. – Benno Wolf (1871 – 1943), NuL 2006, S. 288.

<sup>15</sup> Zitat bei Hönes (Anm. 12), S. 85.

<sup>16</sup> Amtsblatt der UdSSR – Nr. 6 vom 26. XI. 1948, abgedruckt in deutscher Übersetzung bei Hingst/Lipowschek, Europäische Denkmalschutzgesetze, Bd. II, 1975, S. 449.

10. 1948<sup>17</sup> erlassen, wonach alle sich auf dem Territorium der UdSSR befindlichen Kulturdenkämler, die eine wissenschaftliche, historische oder künstlerische Bedeutung haben, unantastbares gemeinsames Volkseigentum sind und unter dem Schutz des Staates standen. Damit standen bereits damals die Denkmäler der Geschichte und Kultur unter staatlichem Schutz. Dem folgte eine Reihe von Regelungen wie das Gesetz der UdSSR vom 29. Oktober 1976<sup>18</sup> oder das Gesetz der RSFSR vom 15. Dezember 1978 „Über Schutz und Nutzung von historischen und Kulturdenkmalen“<sup>19</sup>. Ob diese Regelungen in der damaligen UdSSR auch so vollzogen wurden, kann von außen gesehen nicht beurteilt werden. Im Unterschied zu den westlichen Ländern wurden die Denkmäler und damit das kulturelle Erbe jedoch zum unantastbaren gemeinsamen Volkseigentum erklärt, so dass sich heute vielfach die Frage nach der Privatisierung stellt. Diese Privatisierung bedeutet jedoch ein Systemwandel, der in Deutschland in der ehemaligen DDR dank anderer Rahmenbedingungen schneller erfolgen konnte als in vielen osteuropäischen Staaten<sup>20</sup>.

Vom Begriff des Kulturdenkmales her war man auf der Höhe der Zeit. Es wurden weltliche und Kultzwecken dienende Denkmäler der Architektur einschließlich Parkanlagen, Kunstdenkämler, archäologische Denkmäler und historische Denkmäler geschützt. Abgesehen von Letzteren, die die Bedeutung der Geschichte der Sowjetunion besonders betonen, besteht sprachlich mit vergleichbaren westlichen Regelungen vielfach Übereinstimmung.

Mit dem Beitritt der Russischen Föderation zum Europarat am 28. 2. 1996 als 39. Mitglied konnte die Russische Föderation bei der Umgestaltung der nationalen Gesetzgebung auch den Rat der Europaratsexperten einholen. Dadurch ergeben sich z. B. über das am 3. Oktober 1985 in Granada beschlossene europäische Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes<sup>21</sup> Gemeinsamkeiten auch zwischen Deutschland und Russland, da die Russische Föderation am 13. November 1990 beigetreten ist, so dass dieses Übereinkommen für Russland am 1. März 1991 in Kraft trat. Für Deutschland war das Übereinkommen von Granada schon am 1. 12. 1987 in Kraft getreten.

#### IV. Die russischen Verfassungen von 1978 und 1993

Die verfassungsrechtliche Entwicklung Russlands auf dem Wege von einer kommunistischen Diktatur zu einem (hoffentlich) demokratisch geprägten Rechtsstaat hat inhaltlich ihren Schwerpunkt nicht bei der Kultur und schon gar nicht bei der Erhaltung des historischen und kulturellen Erbes. Bei dem historisch einmaligen Vorgang seit dem Verfall der kommunistischen Sowjetunion und der Neugestaltung Russlands ist es bemerkenswert, dass über diese schwere Zeit hinweg der Schutz der Denkmäler im russischen Verfassungsrecht eine Heimat behielt. Art. 66 der Verfassung vom 12. 4. 1978 lautete: „Die Sorge für die Erhaltung der historischen Denkmäler und anderer kultureller Werte ist die Pflicht und Schuldigkeit der Bürger der RSFSR“. Nach mehreren Novellierungen der

<sup>17</sup> Beilage zum Beschluss des Ministerrates der UdSSR vom 14. X. 1948 – Nr. 3898, abgedruckt bei Hingst/Lipowschek (Anm. 16), S. 451.

<sup>18</sup> N 4692-IX, Nachrichtenblatt des Obersten Sowjets der UdSSR, 1976, N 44, Art. 628.

<sup>19</sup> Nachrichtenblatt des Obersten Sowjets der RSFSR, 1978, N 51, Art. 1387.

<sup>20</sup> Vgl. Brunner, Privatisierung in Osteuropa eine typologische Skizze, Osteuropa-Recht, 45 Jg. 1999, S. 2 f.

<sup>21</sup> Für Deutschland Bek. v. 2. 10. 1987, BGBl. II S. 627; zum Inhalt vgl. Hönes; Denkmalschutz in Rheinland-Pfalz, 2005, Erl. 1.6.1, S. 33.

russischen Verfassung von 1978 lautete die Neufassung vom 21. 4. 1992 im Kapitel 6 „Die Pflichten der Bürger der Russischen Föderation“ (Art. 67): „Jeder ist verpflichtet, für die Erhaltung des historischen und kulturellen Erbes zu sorgen und die Denkmäler der Geschichte, Kultur und Natur zu bewahren“.

Die Verfassung der Russischen Föderation vom 12. 12. 1993<sup>22</sup> bringt schon im letzten Absatz der Präambel den Wunsch zum Ausdruck, „ein Teil der Weltgemeinschaft zu sein“. Daher sind nach Art. 15 Abs. 4 Verf. RF die allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und die internationalen Verträge der Russischen Föderation Bestandteil ihres Rechtssystems. Wenn durch einen internationalen Vertrag der Russischen Föderation andere Regeln festgelegt worden sind als die im Gesetz vorgesehenen Regeln, so werden die Regeln des internationalen Vertrages angewandt. Der Anwendungsvorrang gilt damit jedoch nur für die Regelungen völkerrechtlicher Verträge<sup>23</sup>.

Nach Art. 44 Abs. 2 hat jeder das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben und auf Benutzung der Kultureinrichtungen sowie auf Zugang zu den kulturellen Werten. Damit ist der Zugang zu den kulturellen Werten in der RF zu einem verfassungsrechtlichen Prinzip erhoben, wie wir es im Grundgesetz nicht kennen. Allerdings ist in Deutschland der Zugang teilweise in den Landesverfassungen verankert. So ist nach Art. 40 Abs. 3 Satz 2 der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz die Teilnahme an den Kulturgütern des Lebens dem gesamten Volke zu ermöglichen. Umgesetzt wird der Verfassungsauftrag in Russland mit dem nachstehend dargestellten Föderalen Gesetz über die Objekte des Kulturerbes (Denkmäler der Geschichte und Kultur) der Völker der Russischen Föderation (DSchG RF). Nach Art. 7 Nr. 2 DSchG RF hat jeder das Recht auf Zugang zu den Objekten des Kulturerbes in einem Verfahren, das in Art. 52 Nr. 3 DSchG RF geregelt ist. Danach wird das Objekt des Kulturerbes, das ins Register eingetragen ist, so genutzt, dass die Sicherstellung des Zugangs zum Objekt des Kulturerbes durch Festlegung von Bedingungen des Eigentümers des Objekts des Kulturerbes in Absprache mit der entsprechenden Schutzbehörde für Objekte des Kulturerbes erfolgt.

Nach Art. 72 Abs. 1 lit. e) gehören der Schutz der historischen Denkmäler und der Kulturdenkmäler zur gemeinsamen Zuständigkeit der Russischen Föderation und der Subjekte der Russischen Föderation. Nach Art. 44 Abs. 3 Verf. RF ist jeder verpflichtet, für die Erhaltung des historischen und kulturellen Erbes zu sorgen und die Denkmäler der Geschichte und der Kultur zu bewahren. Dies entspricht der vorangegangenen Regelung nach Art. 67 a. F.

## V. Das Föderale Gesetz von 2002

Der Umbruch um 1990 führte zu grundlegenden Änderungen im Rechtssystem der nun entstandenen Russischen Föderation. Mit dem Föderalen Gesetz über die Objekte des Kulturerbes (Denkmäler der Geschichte und Kultur) der Völker der russischen Föderation (DSchG RF), das von der Staatsduma am 24. Mai 2002 verabschiedet und vom Föderationsrat am 14. Juni 2002 gebilligt wurde, wurde erstmals schon in der Präambel und auch bei den nachfolgenden Regelungen (z. B. Art. 25) ausdrücklich auch auf das UNESCO-Welterbe Bezug genommen. So stellen nach Absatz 2 der Präambel die Objekte des Kulturerbes (die Denkmäler der Geschichte und Kultur) der Völker der Russischen

<sup>22</sup> Abgedruckt bei Frenzke, Die russischen Verfassungen von 1978 und 1993, 1995, S. 270 f. oder bei Oertner, EuGRZ 1994, S. 519 – 333.

<sup>23</sup> Rückert, Das Völkerrecht in der Rechtsprechung des Russischen Verfassungsgerichts, 2005, S. 161.

Föderation einmalige Werte für das ganze multinationale Volk der Russischen Föderation dar und sind ein untrennbarer Bestandteil des weltweiten Kulturerbes.

Die rechtlichen Regelungen der Verhältnisse im Bereich der Erhaltung, Nutzung, Popularisierung und des staatlichen Schutzes der Objekte des Kulturerbes (Denkmäler der Geschichte und Kultur) der Völker der Russischen Föderation (RF) basiert auf der Verfassung der Russischen Föderation, dem Zivilgesetzbuch der Russischen Föderation, den Grundlagen der Gesetzgebung der Russischen Föderation über Kultur und auf den in Übereinstimmung damit verabschiedeten weiteren föderalen Gesetzen. Die Verhältnisse des Kulturerbes, die mit der Bodennutzung und dem Städtebau verbunden sind, werden von der Bodengesetzgebung<sup>24</sup> der RF, der Gesetzgebung der RF über Städtebau<sup>25</sup> und Architektur, von der Umweltgesetzgebung der RF und von dem vorliegenden föderalen Gesetz von 2002 geregelt. Der Schutz des Kulturerbes (Denkmäler der Geschichte und Kultur) wird somit in der RF auch in anderen Föderationsgesetzen berücksichtigt. Bemerkenswert ist, dass Normen des Völkerrechts Bestandteil der russischen Rechtsordnung und grundsätzlich sogar auf bürgerliche Rechtsverhältnisse unmittelbar anzuwenden sind. Sie haben Vorrang vor dem einzelstaatlich gesetzten Recht (Art. 7 ZGB)<sup>26</sup>.

In 14 Kapiteln regelt das Gesetz in 66 Artikeln mit vielen Untergliederungen im Vergleich zur deutschen Denkmalschutzgesetzgebung recht ausführlich alle Bereiche des Denkmalschutzes einschließlich der Kompetenzen der Staatsorgane.

Gemäß dem föderalen Gesetz von 2002 werden die Objekte des Kulturerbes nach Art. 3 DSchG RF wie folgt eingeteilt:

- Denkmäler – einzelne Bauten, Gebäude und Anlagen mit dem sich historisch herausgebildeten Gelände (darunter Denkmäler mit religiöser Zweckbestimmung: griechisch-orthodoxe Kirchen, Glockentürme, Kapellen, polnische römisch-katholische Kirchen, protestantische Kirchen, Moscheen, buddhistische Tempel, Pagoden, Synagogen, Bethäuser und andere Objekte, die speziell für Gottesdienste bestimmt sind);
- Gedenkwohnungen; Mausoleen; einzelne Grabstätten;
- Werke der monumentalen Kunst;
- Objekte der Wissenschaft und Technik, inkl. Militärobjekte;
- die teilweise oder vollkommen unter der Erdoberfläche oder unter Wasser verborgenen Spuren der menschlichen Existenz, einschließlich sämtliche in einem Verhältnis zu ihnen stehenden beweglichen Gegenstände, wenn archäologische Ausgrabungen oder Funde die einzige bzw. eine der Hauptquellen der Information über diese Objekte sind (im Folgenden – Objekte archäologischen Erbes);
- Ensembles – die auf den sich historisch herausgebildeten Territorien eindeutig lokalisierten Gruppen von isolierten oder zusammengelegten Denkmälern, Bauten und Anlagen;
- Befestigungsanlagen, Wohngebäude, öffentliche und Verwaltungsgebäude, Bauten für Handelszwecke, Produktionsgebäude, wissenschaftliche und Lehreinrichtungen sowie Denkmäler, Bauten und Anlagen mit religiöser Zweckbestimmung (Tempelanlagen, buddhistisch - lamaistische Tempel, Kloster

<sup>24</sup> Vgl. Hoffmann-Hampke/Pietschmann, Das russische Bodengesetzbuch, Osteuropa-Recht, 49. Jg. 2003, S. 33 f.

<sup>25</sup> Z. B. Städtebaugesetzbuch Nr. 190-FZ vom 29. 12. 2994, Nachweis in Osteuropa-Recht, 51. Jg. 2005, S. 186.

<sup>26</sup> Solotych, Das Zivilgesetzbuch der Russischen Föderation, 1. Teil, 2. Aufl. 1997, S. 24.

und zu einem Kloster gehörende Kirchen in der Stadt) darunter Bruchstücke bzw. Fragmente historischer Siedlungsplanungen, die zu den städtebaulichen Ensembles gezählt werden können;

- Werke der Landschaftsarchitektur und der Garten- und Parkkunst (Gärten, Parks, Grünanlagen; Boulevards), Nekropolen;
- sehenswürdige Stätten – Schöpfungen, die von Menschen oder gemeinsam von Mensch und Natur geschaffen sind, darunter die Stätten, wo volkstümliches Kunstgewerbe erhalten ist;
- Zentren der historischen Siedlung oder Bruchstücke bzw. Fragmente historischer Städteplanung und -bebauung;
- Gedenkstätten, Kultur- und Naturlandschaften, die mit der Geschichte der Völker und sonstiger ethnischer Gemeinschaften auf dem Territorium der Russischen Föderation, mit den historischen Ereignissen (u.a. auch Kriegsereignissen), mit dem Leben der hervorragenden historischen Persönlichkeiten verbunden sind;
- kulturelle Schichten, Reste der Bebauung alter Städte, vorgeschichtliche Siedlungen, Wüstungen, Siedlungen von Urmenschen; rituelle religiöse Stätten.

Nach Art. 4 DSchG RF werden die Objekte des Kulturerbes in drei Kategorien eingeteilt:

Objekte des Kulturerbes mit föderaler Bedeutung sind Objekte, die einen historisch-architektonischen, künstlerischen, wissenschaftlichen und Gedenkwert besitzen, eine besondere Bedeutung für Geschichte und Kultur der Russischen Föderation haben, und Objekte archäologischen Erbes. Das russische Gesetz bezieht sich zwar überwiegend nach seinem Sinn und Zweck auf das unbewegliche Kulturerbe einschließlich der mit ihm verbundenen Ausstattung, doch wird diese Beschränkung durch die Objekte des archäologischen Erbes durchbrochen. Nach Art. 45 Abs. 2 Nr. 9 sollen natürliche und juristische Personen, die archäologische Feldarbeiten durchgeführt haben, innerhalb von drei Jahren nach der Arbeitsausführung sämtliche entdeckten Kulturgüter (einschließlich anthropogener, anthropologischer, paleozoologischer, paleobotanischer und sonstiger Objekte von historisch-kulturellem Wert) zur ständigen Aufbewahrung in den staatlichen Teil des Museumsfonds der Russischen Föderation übergeben. Art. 49 DSchG RF regelt die Besonderheiten des Besitzes, der Nutzung und der Verfügung über das Objekt des archäologischen Erbes und über das Grundstück beziehungsweise Wassergrundstück, in dessen Grenzen das Objekt des archäologischen Erbes liegt. Nach Art. 49 Nr. 2 DSchG RF sind das Objekt des archäologischen Erbes und das Grundstück beziehungsweise Wassergrundstück, in dessen Grenzen es liegt, im Vermögensverkehr getrennt. Die Objekte des archäologischen Erbes befinden sich hierbei nach § 49 Nr. 3 im staatlichen Eigentum. Dies erklärt auch, warum die Objekte des archäologischen Erbes nach Art. 4 den Objekten mit föderaler Bedeutung zugeordnet werden. Die Zuordnung der Objekte des archäologischen Erbes zum Staatseigentum entspricht in Deutschland dem denkmalrechtlichen Schatzregal<sup>27</sup>.

Objekte des Kulturerbes mit religiöser Bedeutung sind nach Art. 4 Objekte, die einen historisch-architektonischen, künstlerischen, wissenschaftlichen und Gedenkwert besitzen und eine besondere Bedeutung für die Geschichte und Kultur des jeweiligen Subjekts der Russischen Föderation haben. Nach Art. 5 Abs. 1 der Verfassung der Russischen Föderation besteht die Russische Föderation aus Republiken, Regionen, Gebieten,

<sup>27</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. 5. 1988, NJW 1988, S. 2593 und Hönes, Das Schatzregal, DÖV 1992, S. 425 f.

Städten von föderaler Bedeutung, einem autonomen Gebiet und autonomen Bezirken – aus gleichberechtigten Subjekten der Russischen Föderation.

Objekte des Kulturerbes mit regionaler (kommunaler) Bedeutung sind die Objekte, die einen historisch-architektonischen, künstlerischen, wissenschaftlichen und Gedenkwert besitzen, und eine besondere Bedeutung für Geschichte und Kultur der jeweiligen Gemeindkörperschaft haben.

Das Gesetz folgt damit der aus der französischen Denkmalschutzgesetzgebung bekannten Klassifizierung. Dieser Aufteilung in verschiedene Bedeutungsstufen kommt nach der durch das Föderale Gesetz von 2006 zum 1. Januar 2008 vorgenommenen Zuständigkeitsänderung besondere Bedeutung zu.

## VI. Das Föderale Gesetz von 2006

Am 31. Dezember 2006 wurde ergänzend das Föderale Gesetz verabschiedet, das am 1. Januar 2008 in Kraft tritt. Mit Art. 18 dieses Änderungsgesetzes wird das Föderale Gesetz vom 25. Juni 2002 in einer Reihe von Punkten geändert. Besondere Bedeutung kommt hierbei der Verlagerung von Kompetenzen zu. So werden Kompetenzen von der Russischen Föderation auf die Staatsorgane der Föderationssubjekte und auch auf die Organe der kommunalen Selbstverwaltung in Siedlungen und Stadtbezirken im Bereich der Erhaltung, der Nutzung, der Popularisierung und des staatlichen Schutzes von Objekten des kulturellen Erbes übertragen. Dies hat nach Art. 4 des Gesetzes eine gesteigerte Bedeutung der Klassifizierung der Denkmäler zur Folge. Deshalb werden die Objekte des Kulturerbes in Objekte mit föderaler Bedeutung, mit einer religiösen Bedeutung oder mit regionaler (kommunaler) Bedeutung unterteilt.

Mit Ausnahme einzelner Objekte des kulturellen Erbes überträgt nach Art. 9.1 die Russische Föderation den Staatsorganen der Subjekte der Russischen Föderation in Bezug auf Objekte des kulturellen Erbes den Vollzug folgender Kompetenzen:

- 1) die Erhaltung, Nutzung und Popularisierung von Objekten des kulturellen Erbes, die Eigentum der Russischen Föderation sind (und damit die Pflege der Objekte),
- 2) den staatlichen Schutz von Objekten des kulturellen Erbes von föderaler Bedeutung im Sinne des Art. 33 dieses Gesetzes (und damit den Schutz), außer
  - der Errichtung und Fortführung des vereinigten staatlichen Registers von Objekten des kulturellen Erbes (Geschichts- und Kulturdenkmälern) der Völker der Russischen Föderation (d.h. der Bund führt die Listen und Register!),
  - der Einrichtung und Durchführung der staatlichen historisch-kulturellen Begutachtung, soweit der Bereich betroffen ist, der für den Vollzug der Kompetenzen des Staatsorgans notwendig ist, das Kontroll- und Aufsichtsfunktionen im Bereich der Massenkommunikation und des Schutzes des kulturellen Erbes wahrnimmt (d.h. der Bund erstellt hier die Expertise und damit den „Denkmalpass“),
  - der Bewilligung in Bezug auf Projekte der Bereiche zum Schutz von Objekten des kulturellen Erbes von föderaler Bedeutung sowie die städtebaulichen Regelungen, die in den Grenzen der Objekte des kulturellen Erbes von föderaler Bedeutung und in den Grenzen der Bereiche zu ihrem Schutz festgesetzt werden (d.h. z.B. Flächenschutz oder Städtebau).

Das russische Recht ist Teil der kontinentaleuropäischen Rechtsfamilie. Daher wäre es reizvoll, das umfassende, systematisch geschlossene Denkmalschutzgesetz der russischen Föderation in der Fassung, wie es am 1. Januar 2008 in Kraft treten soll, mit dem

Denkmalrecht in Deutschland näher zu vergleichen. Erste Versuche gab es bei dem EU-Twinning-Projekt „Preservation of cultural and historical monuments on the basis of public-private-partnership“<sup>28</sup>.

Manche Bewertungen werden überlagert durch die Frage nach der Bedeutung des Rechts in Russland. Auch wenn in Deutschland gerade bei Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit vieles seit den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts besser geordnet sein dürfte als in Russland nach dem Wandel im Zuge der Auflösung der UdSSR am 31. Dezember 1991, zeigt uns z.B. die aktuelle Diskussion über die Verbindlichkeit des nach Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG ratifizierten UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972<sup>29</sup> am Beispiel der Waldschlösschenbrücke in Dresden<sup>30</sup>, dass es in Deutschland im Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz noch Defizite gibt.

## VII. Zum Strafrecht in beiden Ländern

Der Schutz der Denkmäler durch das Strafrecht hat in Deutschland eine lange Tradition. Seit dem Reichsstrafgesetzbuch von 1871 wird in Deutschland jemand bestraft, der rechtswidrig Gegenstände der Verehrung einer im Staat bestehenden Religionsgemeinschaft oder Sachen, die dem Gottesdienst gewidmet sind, oder Grabmäler, öffentliche Denkmäler, (Naturdenkmäler), Gegenstände der Kunst, der Wissenschaft oder des Gewerbes, welche in öffentlichen Sammlungen aufbewahrt werden oder öffentlich aufgestellt sind, oder Gegenstände, welche zum öffentlichen Nutzen oder zur Verschönerung öffentlicher Wege, Plätze oder Anlagen dienen, beschädigt oder zerstört. Er wird nach § 304 Abs. 1 StGB mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Rechtsgut ist nicht das Eigentum, sondern das Interesse der Allgemeinheit an der Unversehrtheit bestimmter Kulturgüter oder sonstiger Güter, die für die Allgemeinheit ähnlich bedeutsam sind. § 304 StGB schützt dabei einen bunten Katalog gemeinschaftswichtiger Sachen<sup>31</sup>, wobei hier die Trias der Grabmäler, öffentlichen Denkmäler und Naturdenkmäler von besonderer Bedeutung ist. Als Letzte sind die Naturdenkmäler durch Art. 1 Nr. 7 des 18. StrÄndG vom 28. 3. 1980<sup>32</sup> einbezogen worden. Die Aufzählung der durch § 304 StGB geschützten Gegenstände ist erschöpfend. Somit fällt die Beschädigung von Denkmälern, die keine „öffentlichen Denkmäler“ sind, nicht unter § 304 StGB. Das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz hat deshalb auf seiner Jahressitzung 2005 in Bremen den Vorschlag gemacht, das Merkmal „öffentliche“ in § 304 StGB zu streichen<sup>33</sup>.

Die Russische Föderation hat in ihrem von der Staatsduma am 24. Mai 1996 und vom Föderationsrat am 5. Juni 1996 gebilligten Strafgesetzbuch der Russischen Föderation (StGB RF) wie auch andere Kulturstaten in Art. 243 StGB RF die „Zerstörung und

<sup>28</sup> Vgl. Hönes, Anforderungen von UNESCO und Europäischem Rat zu wirtschaftlicher Nutzung denkmalgeschützter Objekte, Denkmalschutz Informationen (DSI) 1/2007, S. 79 f.

<sup>29</sup> Das Übereinkommen ist kommentiert bei Hönes, Denkmalschutz in Rheinland-Pfalz, 2005, S. 40-75.

<sup>30</sup> Vgl. VG Dresden, Beschl. v. 9. 8. 2007, NuR 2007, S. 694 (Fledermaus); SächsOVG, Beschl. v. 9. 3. 2007, DÖV 2007, S. 564 = SächsVBl. 2007, S. 137 und Beschl. v. 12. 11. 2007 – 5 BS 226/07- (Fledermaus); BVerfG, Beschl. v. 29. 5. 2007, NVwZ 2007, S. 1176.

<sup>31</sup> Maurach/ Schroeder/ Maiwald, Strafrecht, Besonderer Teil, 9. Aufl. 2005, § 57 Rn. 1.

<sup>32</sup> BGBI. I S. 373.

<sup>33</sup> Hönes, Zum Schutz öffentlicher Denkmäler und Naturdenkmäler nach § 304 StGB, NuR 2006, S. 750.

Beschädigung von Denkmälern der Geschichte und Kultur“ in einer ausführlichen Weise mit einer in Russland üblichen Unterteilung von Tatbestand und Rechtsfolgen in zwei getrennten Textblöcken wie folgt geregelt:

„1. Die Zerstörung oder Beschädigung von Denkmälern der Geschichte, der Kultur, von Naturbereichen oder Objekten, die unter staatlichen Schutz genommen worden sind, sowie von Gegenständen oder Dokumenten, die einen geschichtlichen oder kulturellen Wert haben,

wird mit Geldstrafe in Höhe von bis zu zweihunderttausend Rubeln oder in Höhe des Arbeitsentgelts oder eines sonstigen Einkommens des Verurteilten für die Zeit von bis zu achtzehn Monaten oder mit Freiheitsentzug für die Dauer von bis zu zwei Jahren bestraft.

2. Wurden die gleichen Taten in Bezug auf besonders wertvolle Anlagen oder Denkmäler von gesamt-russischer Bedeutung begangen,

so werden sie mit Geldstrafe in Höhe von hunderttausend bis zu fünfhunderttausend Rubeln oder in Höhe des Arbeitsentgelts oder eines sonstigen Einkommens des Verurteilten für die Zeit von einem Jahr bis zu drei Jahren oder mit Freiheitsstrafe für die Dauer von bis zu fünf Jahren bestraft.“

Auch hier ist die russische Gesetzgebung inhaltlich weiter als die deutsche Regelung mit ihrer aus dem monarchischen Staat kommenden, heute unnötigen Beschränkung auf „öffentliche Denkmäler“. Die zeitgerechten russischen Anforderungen hätte man dagegen bei Art. 234 StGB RF insbesondere bei den Rechtsfolgen aus deutscher Sicht kürzer fassen können.

Art. 244 StGB RF ergänzt diese Regelung um den Schutz von Bestattungsorten, Grabaufbauten oder Friedhofsgebäuden. Nach Art. 214 StGB RF wird der „Vandalismus“ bestraft. Vandalismus ist die Verunstaltung von Gebäuden oder sonstigen Anlagen und die Beschädigung von Eigentum in öffentlichen Verkehrsmitteln oder an sonstigen öffentlichen Orten. Diese Regelung fällt unter die Straftaten gegen die öffentliche Sicherheit und die öffentliche Ordnung (Abschnitt IX.). Sie erinnert teilweise an die jüngsten Bemühungen in Deutschland zur Verschärfung der Straftatbestände der §§ 303, 304 StGB durch das Graffiti-Bekämpfungsgesetz mit dem 39. Strafrechtsänderungsgesetz von 2005<sup>34</sup>. Auch die Entwendung von Gegenständen oder Dokumenten, die einen besonderen historischen, wissenschaftlichen, künstlerischen oder kulturellen Wert haben, wird unabhängig von der Art der Entwendung nach Art. 164 StGB RF bestraft. Die Zerstörung von Naturdenkmälern ist im StGB RF an anderer Stelle berücksichtigt.

Bei den Straftaten im Bereich der Wirtschaft im VIII. Abschnitt wird auch der Schutz des beweglichen Kulturguts berücksichtigt. So wird nach Art. 190 StGB RF „Die Nichtrückgabe von Gegenständen des künstlerischen, historischen und archäologischen Gutes der Völker der Russischen Föderation und ausländischer Staaten auf das Staatsgebiet der Russischen Föderation“ bestraft. Eine für unsere Vorstellungen etwas zu lange Überschrift für einen Straftatbestand. Es geht dabei um die Nichtrückgabe von Gegenständen des Gutes der Völker der Russischen Föderation und ausländischer Staaten, die über die Grenze verbracht worden sind, wenn eine solche Rückgabe nach den Rechtsvorschriften der Russischen Föderation erforderlich ist.

Das deutsche Strafgesetzbuch kennt keine vergleichbare Regelung, doch hat Deutschland durch die Ratifizierung des Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Über-

<sup>34</sup> BGBI. 2005 I S. 2674.

eignung mit Gesetz vom 20. April 2007<sup>35</sup> Fortschritte gemacht. Die Russische Föderation hatte schon als 61. Staat am 28. April 1988 dieses Übereinkommen ratifiziert und danach auch umgesetzt. Deutschland ist dem zumindest teilweise mit dem Gesetz zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1979 mit Gesetz vom 18. Mai 2007<sup>36</sup> nachgekommen.

Anders als in Deutschland ist die Verbringung von Kulturschätzen, die in Bezug auf die speziellen Vorschriften für die Verbringung über die Zollgrenzen der Russischen Föderation festgelegt wurden, mit Freiheitsentzug für die Dauer von drei bis sieben Jahren und Geldstrafe nach Art. 188 Abs. 2 StGB RF strafbar. Es handelt sich hierbei um „Bannbruch“. Dies ist nach Art. 188 Abs. 1 StGB RF die Verbringung von Waren oder sonstigen Gegenständen über die Zollgrenze der Russischen Föderation, wenn sie ohne Wissen oder unter Verheimlichung vor der Zollkontrolle oder unter täuschender Verwendung von Dokumenten oder Mitteln der Zollidentifikation begangen wurde oder mit einer Nichtdeklaration oder einer unzuverlässigen Deklaration verbunden war.

## VIII. Zur Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland nach 1945

Es kann hier nicht darum gehen, die Geschichte des Denkmalschutzes in Deutschland nach 1945 nachzuzeichnen. Es geht vielmehr um die Frage, warum es in Deutschland der Denkmalschutz in der Gesetzeslandschaft selbst im Vergleich mit der Russischen Föderation so schwer hat.

1) Im Gegensatz zur russischen Verfassung schweigt das Grundgesetz, abgesehen vom Schutz von Kulturgut gegen Abwanderung ins Ausland (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG), zum Denkmalschutz. Der Staat gewährleistet entgegen der Vorgabe aus Art. 150 Abs. 1 WRV im Grundgesetz nicht mehr ausdrücklich den Schutz der Denkmäler. Ein Verweis auf die „Kulturhoheit“ der Länder<sup>37</sup> ist heute nicht glaubwürdig mit dem Gebot der Rücksichtnahme auf die Länder zu rechtfertigen. Schließlich legt beispielsweise Art. 7 GG fest, dass das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates steht.

2) Dass sich der Staat auch in Tradition der erfolgreichen Naturschutz- und Tier schutzpolitik des „Dritten Reiches“ mit Art. 20a GG dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere zuwendet und dabei die kulturellen Lebensgrundlagen verschweigt, geht wegen der Einseitigkeit des seit 1933 gepflegten Anliegens zeichenhaft über diesen Bereich hinaus. Daher hätte Deutschland 70 Jahre nach der Diffamierung der „Entarteten Kunst“ in München (1937) durch die Wiedereinführung des Art. 150 Abs. 1 WRV 2007 ein Zeichen setzen können, wonach – wie in vielen anderen Kulturstaat en Europas einschließlich der Russischen Föderation – die Denkmäler den Schutz und die Pflege des Staates genießen. Schließlich ist diese kulturstaatliche Aussage „föderalismusneutral“. Die sinngemäße Übernahme des Art. 150 Abs. 1 WRV wäre zugleich ein Akt der Wiedergutmachung.

<sup>35</sup> BGBI. II S. 626; zum Inhalt vgl. Hönes, Die UNESCO-Konvention über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 14. November 1970, BayVBl. 2006, S. 165 f.

<sup>36</sup> BGBI. I S. 757; vgl. Hönes, Der rechtliche Schutz von Kulturgut im transnationalen Rahmen, Archäologisches Nachrichtenblatt 2/2006, S. 107 (109 f.).

<sup>37</sup> Vgl. Hönes, Die Kulturhoheit der Länder in der archäologischen Denkmalpflege, Archäologisches Nachrichtenblatt 2/1996, S. 181 f.

Es war nach Art. 150 Abs. 2 WRV lediglich Sache des Reiches, die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes in das Ausland zu verhüten. Dies wurde durch die Föderalismusreform vom 28. August 2006<sup>38</sup> in Nachfolge des bisherigen Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 GG a.F. in Art. 73 GG bei der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes in einer neuen Nummer 5a sinngemäß übernommen, so dass der Bund die ausschließliche Gesetzgebung für den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland hat. Art. 150 Abs. 2 WRV wurde also im Grundgesetz umgesetzt, Art. 150 Abs. 1 WRV aber nicht!

Wenn man weiter bedenkt, dass der Staat nach Art. 20a GG die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere schützt, nicht aber die kulturellen Lebensgrundlagen, darf man sich nicht wundern, wenn der Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz auch im sonstigen Bundesrecht oft unzureichend berücksichtigt oder gar verschwiegen wird.

3) Stellvertretend sei das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) vom 27. Dezember 1993 genannt. Während in dem vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz initiierten Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht vom 1. Juni 1980<sup>39</sup> erreicht wurde, dass in § 36 Abs. 1 Satz 3 BBahnG a.F. der Denkmalschutz ausdrücklich berücksichtigt wurde, wurde in der Nachfolgeregelung des § 18 AEG diese Regelung getilgt. Natürlich sind bei der Planfeststellung auch hier nach § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Da die Verbindlichkeit des Landesdenkmalschutzrechts für die Bundesbahn zum bisherigen § 36 BBahnG schon öfter Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten war<sup>40</sup>, bedarf es aber der Klärung.

4) Bei anderen vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz mit dem Entwurf eines „Zweiten Gesetzes zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht“ gewünschten Gesetzesänderungen scheinen die Wertungen von einst, verstärkt durch das Staatsziel des Art. 20a GG nachzuwirken. So war das Bundesjustizministerium bereit, im 2. Abschnitt des Allgemeinen Teils des Bürgerlichen Gesetzbuchs die Regelung über Sachen (§ 90 BGB) durch die Sonderregelung über Tiere (§ 90a BGB) zu ergänzen, obwohl § 90a BGB im Schrifttum als eine gefühlige Deklamation ohne wirklich rechtlichen Inhalt kritisiert wird<sup>41</sup>. Beim Schatzfund (§ 984 BGB) verweigert das Ministerium dagegen jede Änderung, so dass selbst der Intensivtäter bei Straftaten gegen das archäologische Erbe mit dem Entdeckeranteil am Schatz belohnt wird<sup>42</sup>. Vergleichbares gilt beim Strafrecht. Während das Bundesjustizministerium 1980 zur Aufnahme eines ganzen Katalogs von Straftaten gegen die Umwelt bereit war, ist es bei dem damals um den Begriff „Naturdenkmäler“ erweiterten Straftatbestand der gemeinschädlichen Sachbeschädigung des § 304 StGB nicht bereit, den seit 1871 verwendeten Begriff der „öffentlichen Denkmäler“ zu Gunsten des weniger einschränkenden Begriffs „Denkmäler“ zu ändern, um so nicht nur öffentlich zugängliche und öffentlich gewidmete Monumentaldenkmäler zu schützen, sondern alle Denkmäler im Sinne des Denkmalrechts.

5) Da in Deutschland neuerdings die Verbindlichkeit des Welterbetübereinkommens von 1972 in Frage gestellt wird und Art 25 GG nicht dieselben Rechtswirkungen wie

<sup>38</sup> BGBI. I S. 2034.

<sup>39</sup> BGBI. I S. 649.

<sup>40</sup> Z. B. BVerwG, Beschl. v. 23. 3. 1984, DVBl 1984, S. 638; Beschl. v. 7. 1. 1992, NuR, S. 185.

<sup>41</sup> Palandt/Heinrichs, BGB, 67. Aufl. 2008, § 90a.

<sup>42</sup> Hönes, Das Bodendenkmal zwischen Fundrecht und Schatzregal, VR 2007, S. 202 f.

Art. 15 Abs. 4 Verf. RF hat, ist in Deutschland die Änderung von 14 Fachgesetzen einschließlich BGB und StGB notwendig, um die Vollzugstauglichkeit dieser Bundesgesetze unter den internationalen Vorgaben zum Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutz<sup>43</sup> zu erhöhen. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht im einstweiligen Verfahren mit Beschluss vom 29. Mai 2007<sup>44</sup> zur Waldschlößchenbrücke in Dresden unter Nr. 35 festgehalten, dass die Welterbekonvention von 1972 „nach Konzeption und Wortlaut keinen absoluten Schutz gegen jede Veränderung der eingetragenen Stätten des Kultur- und Naturerbes“ bietet, auch wenn etwa der Verlust des Welterbestatus und ein damit einhergehender Ansehensverlust in Kauf genommen wird. Schließlich spielen bei der Frage des Baubeginns der Waldschlößchenbrücke das Denkmalschutzgesetz des Freistaates Sachsen keine Rolle, da das Brückenbauwerk lediglich wegen der Beeinträchtigung einer seltenen Fledermausart (Kleine Hufeisennase), nicht aber wegen der unbestreitbaren Beeinträchtigung des UNESCO-Welterbes hätte verhindert werden können. Die vom Sächsischen Oberverwaltungsgericht<sup>45</sup> verlangte zulässige Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h auf der Brücke mag vielleicht die Fledermaus schonen. Das UNESCO-Welterbe schont sie nicht.

6) Nicht zuletzt aus diesem Grund hat das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz auf seiner 37. Sitzung in Bremen am 21. November 2005 die Umsetzung dieser internationalen Vorgaben gefordert und dem Entwurf dieses Zweiten Gesetzes zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht zugestimmt. Auf seiner 38. Sitzung am 13. November 2006 hat es den Deutschen Bundestag, die Bundesregierung und den Bundesrat in einer Resolution aufgefordert, diesen Gesetzentwurf im Deutschen Bundestag einzubringen und ganz oder in Teilen zu verabschieden. Hierbei wurde auch berücksichtigt, dass einzelne Teile von den Vorschlägen z.B. zur Änderung des BGB und des StGB oder anderer Bundesgesetze dank anderer Gesetzgebungsvorhaben ihre Erledigung finden können, falls dort bereits den internationalen und europäischen Vorgaben entsprochen wird. Schließlich haben sich die kulturpolitischen Sprecher von vier Bundestagsfraktionen in einem Brief an den Beauftragten für Kultur und Medien vom 27. Januar 2007 für eine verbesserte Berücksichtigung des Kulturgüterschutzes im BGB eingesetzt<sup>46</sup>.

7) Die Kultusministerkonferenz (KMK) wurde von der Ministerpräsidentenkonferenz mit Beschluss vom 14. Juni 2007 zur Frage der innerstaatlichen Geltung der Welterbekonvention um Stellungnahme gebeten. Auf der 191. Sitzung der Amtschefkonferenz (AK) am 20. September 2007 in Berlin hat die KMK darauf hingewiesen, dass das Übereinkommen von 1972 zwar nicht durch Bundesgesetz in nationales Recht umgesetzt worden ist (sog. Vertragsgesetz). Zwischen Bund und den in Deutschland für Angelegenheiten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege zuständigen Ländern bestand aber seinerzeit Einvernehmen, dass mit den in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen gesetzlichen und administrativen Regelungen dem Zweck des Übereinkommens Genüge getan ist. Diese Auffassung ist nun gerichtlich im Zusammenhang mit dem umstrittenen Bau der „Waldschlößchenbrücke“ im Welterbe „Dresdner Elbtal“ in Frage gestellt worden.

<sup>43</sup> Hönes, Der völkerrechtliche Kultur- und Welterbeschutz, VR 2007, S. 293 f.

<sup>44</sup> BVerF, Beschl. v. 29. 5. 2007, NVwZ 2007, S. 1176; vgl. Hönes, Zur Transformation des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972, DÖV 2007 (im Druck).

<sup>45</sup> OVG Bautzen, Beschl. v. 12. 11. 2007 Az.: 5 BS 336/07.

<sup>46</sup> Nachweis bei Hönes, (Anm. 41), VR 2007, S. 202.

„Die Kultusministerkonferenz als Zusammenschluss der Länder der für die ländergemeinsame Bildungs- und Kulturpolitik zuständigen Minister und Senatoren erklärt hierzu, dass sie

- alle Verpflichtungen und Aufträge anerkennt, die sich aus der Ratifizierung des Übereinkommens ergeben,
- insbesondere das in Art. 5 des Übereinkommens formulierte Ziel unterstützt, eine allgemeine Politik zu verfolgen, die darauf gerichtet ist, dem Kultur- und Naturerbe eine Funktion im öffentlichen Leben zu geben und den Schutz dieses Erbes in erschöpfende Planungen einzubeziehen,
- dafür Sorge trägt, dass die betroffenen Länder der sich u.a. aus Nr. 172 der Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens ergebenden Aufforderungen zur Benachrichtigung und Beteiligung des Welterbekomitees und des Welterbezentrums nachkommen, wenn beabsichtigt ist, in einem aufgrund des Übereinkommens geschützten Gebiet erhebliche Wiederherstellungs- oder Neubaumaßnahmen durchzuführen oder zu genehmigen, die Auswirkungen auf den außergewöhnlichen universellen Wert des Gutes haben können,
- zur vollständigen Beseitigung der aufgetretenen Rechtsunsicherheit vorsorglich den Erlass eines Vertragsgesetzes des Übereinkommens in nationales Recht befürwortet,
- hierzu eine entsprechende Bundesratsinitiative vorbereiten wird,

und dadurch zweifelsfrei Grundlagen für die Umsetzung des Übereinkommens in der Bundesrepublik Deutschland schaffen wird.

Weiterhin wird von der KMK der Entwurf eines „Zweiten Gesetzes zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht“ für geeignet gehalten, um zur Klärung der Frage der innerstaatlichen Geltung der Welterbekonvention beizutragen.

Für den Vergleich mit Russland ist festzuhalten, dass es dort bisher übergreifende Einrichtungen zum Denkmal- und Kulturgüterschutz wie die KMK oder das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz (DNK) nicht gibt.

## IX. Zum EG-Vertrag (EGV)

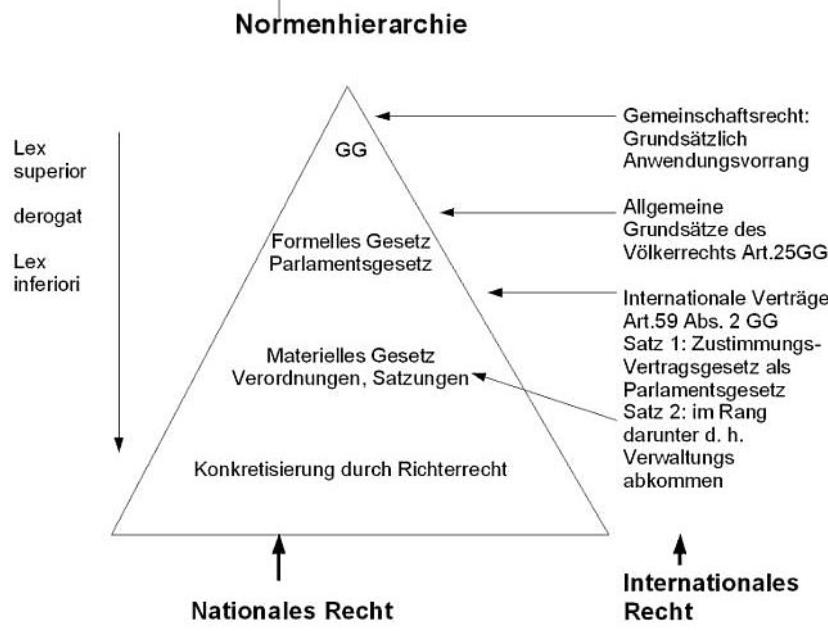
Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, die ursprünglich nur eine Wirtschaftsgemeinschaft war, ist als höherrangiges Recht gegenüber der Kultur aufgeschlossener als das Grundgesetz. In Art. 151 Abs. 1 EGV wird das gemeinsame kulturelle Erbe betont. Nach Art. 151 Abs. 2 EGV fördert die Gemeinschaft „Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung“.

Nach Art. 151 Abs. 3 EGV fördern die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für den Kulturaustausch zuständigen internationalen Organisationen. So konnte dank dieser Vorgabe auch das bereits erwähnte EU-Twinning „Preservation of Cultural and Historical Monuments on the Basis of Public Private Partnership“ realisiert werden, wozu die Delegierten zuletzt am 30. Oktober 2007 in den Räumen der Europäischen Kommission in Moskau tagten.

Nach Art. 151 Abs. 4 EGV trägt die Gemeinschaft bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen dieses Vertrages den kulturellen Aspekten Rechnung. Da im Grundgesetz eine solche „Kulturverträglichkeitsklausel“ fehlt, soll der vorliegende Gesetzentwurf ebenso wie Art. 151 Abs. 4 EGV dazu beitragen, dass den Belangen des Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutzes auch in anderen Rechtsgebieten Rechnung getragen

wird („Querschnittsnorm“), wie dies im Umweltbereich dank Art. 20a GG in den im Bundesgesetzblatt Teil I veröffentlichten Bundesgesetzen bereits vielfach geschieht. Die Vorgaben der EU sollten Ansporn sein, in Deutschland den Schutz der Denkmäler wie schon in Art. 150 Abs. 1 WRV als Staatsziel im Grundgesetz zu verankern. Schließlich ist das Einzige, was von einer Gesellschaft bleibt, die Kultur<sup>47</sup>. Ein Gang durch die bereits erwähnte Tretjakov Galerie in Moskau wird dies angesichts des raschen politischen Wandels der letzten Jahre sicher bestätigen.

Abschließend sei zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft mit seinem Titel XII „Kultur“ (Art. 151 EGV) nochmals betont, dass diese Regelungen zum gemeinsamen kulturellen Erbe als allgemeine EG-Kulturzuständigkeit dem deutschen Recht vorgehen. Daraus ergibt sich für Deutschland folgende Normhierarchie:



## X. Schlussbemerkung

Das deutsch-russische Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit von 1993 wurde eingedenk des historischen Beitrags der Völker beider Länder zum gemeinsamen kulturellen Erbe Europas und in dem Bewusstsein geschlossen, dass Pflege und Erhalt von Kulturgütern verpflichtende Aufgaben sind. Bei der Beratertätigkeit für die Russische Föderation im Auftrag der EU wurde klar, dass es seit der UNESCO-Empfehlung betreffend den Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene vom 16. November 1972<sup>48</sup> unter den Denkmalpflegern längst die gemeinsame Überzeugung gibt, dass jeder Staat, in dessen Hoheitsgebiet sich Bestandteile des Kultur- und Naturerbes befinden, die

<sup>47</sup> So die Vorsitzende der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“, *Gitta Connemann*, Deutscher Bundestag, 23. Sitzung vom 10. 3. 2006.

<sup>48</sup> Vgl. Hönes, Anmerkungen zur UNESCO- Empfehlung zum Kultur- und Naturerbe von 1972, Denkmalschutz Informationen 2/3/2007, S. 113 f.

Pflicht hat, diesen Teil des Erbes zu sichern und dafür zu sorgen, dass er an künftige Generationen weitergegeben wird. Also werden sich die Vertreter Russlands und Deutschlands gerade angesichts der schwierigen bis dunklen Seiten ihrer jeweiligen Geschichte ihrer Verantwortung für das ihnen anvertraute kulturelle Erbe stellen müssen. Russland hat dies durch die Berücksichtigung des Denkmalschutzes in seiner Verfassung getan. Während es Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat bisher hinnehmen, dass die Verpflichtung Deutschlands aus dem nach Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG ratifizierten Welterübvereinkommen von 1972 im Fall der Waldschlösschenbrücke in Dresden in Frage gestellt wird, ist in Russland nach Art. 44 Abs. 3 der Verfassung der Föderation jeder „verpflichtet, für die Erhaltung des historischen und kulturellen Erbes zu sorgen und die Denkmäler der Geschichte, Kultur und Natur zu bewahren“.

Während die Gesetzgebung des Bundes gegenüber den Anforderungen des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16. November 1972 und der am gleichen Tag in Paris beschlossenen „Empfehlung betreffend den Schutz des Kultur- und Naturerbes auf nationaler Ebene“ blind zu sein scheint und auch sonst die Kultur im Unterschied zur Natur nur selten im Bundesrecht Berücksichtigung findet, hat sich die Russische Föderation ihrer Verantwortung gestellt.

Die deutsche Kulturverantwortung scheint mit der Weimarer Reichsverfassung beim Bund zu Grabe getragen worden sein, auch wenn uns die Eintragung von mittlerweile 32 Welterbestätten in die Liste des Kultur- und Naturerbes der Welt stets höchst willkommen waren. Das Bestreiten von Verbindlichkeiten aus völkerrechtlichen Übereinkommen und die hartenäckige Weigerung des Bundes, wenigstens einige Anregungen aus dem vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz vorgeschlagenen „Zweiten Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht“ aufzugreifen, ist verräte-risch. Kein Wunder, dass das Ansehen Deutschlands in Fragen der Behandlung des kulturellen Erbes bereits Schaden genommen hat.

Also richten sich wegen der bisherigen Untätigkeit des Bundes die Hoffnung auf eine entsprechende Bundesratsinitiative der Länder gemäß dem überzeugenden Beschluss der KMK vom 20. September 2007. Auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages bleiben aufgerufen, aus der Mitte des Bundestages zur Berücksichtigung des Denkmal-, Kulturgüter- und Welterbeschutzes im Bundesrecht initiativ zu werden. Erste Ansätze hierzu gibt es ja schon.

Die Überlegungen zur Entwicklung des russischen und deutschen Kulturgüterschutzrechts von 1899 bis 2008 haben gezeigt, dass es in beiden Ländern aus verschiedenen Gründen noch Handlungsbedarf gibt.