

# Dimitrij Davydov

## Aktuelle Fragen des russischen Denkmalschutzrechts am Beispiel der Gesetzgebung der Stadt Moskau

Offenbar unter dem Eindruck der jüngsten, besorgniserregenden Studien zum Grad der Erhaltung des kulturellen Erbes in der Stadt Moskau<sup>1</sup> hat sich der regionale Gesetzgeber dazu veranlasst gesehen, das geltende Recht des Denkmalschutzes grundlegend zu reformieren. Dabei verfolgen die Initiatoren der Gesetzesnovelle nach eigenen Bekundungen das ehrgeizige Ziel, die russische Hauptstadt nicht nur vor dem Schicksal anderer europäischer Metropolen zu bewahren, in denen das kulturelle Erbe vielfach der Bauwut und dem Modernisierungsdrang zum Opfer gefallen sei, sondern sie darüber hinaus zu einem europäischen Vorreiter der Denkmalerhaltung zu entwickeln<sup>2</sup>. Im Februar 2008 wurde das von der Moskauer Stadtduma erarbeitete, allgemein gefasste, Gesetzeskonzept der Öffentlichkeit vorgestellt<sup>3</sup>. An der anschließenden öffentlichen Diskussion des Entwurfs beteiligten sich zahlreiche Einzelpersonen und Verbände, die sich für die Erhaltung des kulturellen Erbes engagieren, darunter auch die *Moscow Architecture Preservation Society (MAPS)*<sup>4</sup>.

### I. Kulturelles Erbe in Russland

Das letzte Jahrzehnt des vergangenen Jahrhunderts – eine Zeit des politischen und gesellschaftlichen Umbruchs im gesamten postsowjetischen Raum – war sicherlich keine Blütezeit für Russlands kulturelles Erbe. Zwar übernahm die Russische Föderation, wie vor ihr bereits die Sowjetunion<sup>5</sup>, die kulturpolitische Verantwortung für das Schicksal der rund 230.000<sup>6</sup> eingetragenen und nicht eingetragenen Denkmäler<sup>7</sup>, indem das Staatsziel „Denkmalschutz“ verfassungsrechtlich<sup>8</sup> und einfachgesetzlich<sup>9</sup> verankert wurde. Zugleich

<sup>1</sup> Jörg Haspel, Michael Petzet, Anke Zalivako, John Ziesemer (Hg.), *The Soviet Heritage and European Modernism, Heritage at Risk Special 2006*, Berlin 2007; Clementine Cecil, Edmund Harris (Hg.), *Moscow Heritage at Crisis Point 2004 – 2007*, Moskau 2007.

<sup>2</sup> Informationsagentur Regnum, im Jahr 2009 kann in Moskau ein neues Gesetz über Geschichts- und Kulturdenkmäler erscheinen, 1.2.2008: <http://www.regnum.ru/news/951348.html> (letzter Zugriff: 24.3.2008).

<sup>3</sup> Konzept eines Gesetzes der Stadt Moskau „Über die Geschichts- und Kulturdenkmäler in der Stadt Moskau“, in: Tverskaja, 13 – Zeitung der Regierung von Moskau, Ausgabe v. 7.2.2008, [http://www.tver13.ru/2008/02/07/kak\\_sokhranit\\_pamjatniki.html](http://www.tver13.ru/2008/02/07/kak_sokhranit_pamjatniki.html) (letzter Zugriff: 24.3.2008).

<sup>4</sup> Der Verfasser erstellte im Auftrag von MAPS ein Kurzgutachten zum Gesetzesentwurf; hierbei wurden einzelne Aspekte des Entwurfs im Lichte der deutschen Gesetzgebung (am Beispiel des Denkmalschutzgesetzes der Freien und Hansestadt Hamburg) diskutiert.

<sup>5</sup> Vgl. A. P. Sergeev, Der zivilrechtliche Schutz von Kulturgütern (russ.), Leningrad 1990; L. A. Stešenko, Der Schutz von Geschichts- und Kulturdenkmälern in der UdSSR (russ.), in: Sowjetstaat und Recht, 11/1975, S. 42.

<sup>6</sup> Nach vereinzelten amtlichen Angaben sind in der Russischen Föderation z. Zt. ca. 90.000 Denkmäler eingetragen; daneben sind ca. 140.000 neu erfasste, nicht eingetragene Denkmäler bekannt. Genaue Zahlen sind nicht vor der Fertigstellung des „Einheitlichen Staatlichen Registers der Objekte des kulturellen Erbes“ zu erwarten.

<sup>7</sup> Zum Unterschied zwischen eingetragenen und nicht eingetragenen Denkmälern vgl. die Ausführungen unter II 1.

<sup>8</sup> Vgl. Art. 44 Abs. 2 der Verfassung der RF.

wurden aber die staatlichen Subventionen für die Erhaltung des Denkmalbestandes drastisch gekürzt<sup>10</sup>, was in der Praxis dazu führte, dass Denkmäler oft über Jahre hinweg dem Verfall preisgegeben waren<sup>11</sup>.

Abgesehen von der Knappheit der öffentlichen Mittel hing der schwierige, zeitweise katastrophale<sup>12</sup>, Zustand der russischen Denkmäler in den 1990er Jahren vor allem mit den rechtlichen Rahmenbedingungen zusammen. Eine gravierende Rolle spielte dabei der Umstand, dass sich ortsfeste Denkmäler überwiegend im öffentlichen Eigentum – also dem Eigentum der Russischen Föderation, der Föderationssubjekte und der Gemeinden – befanden<sup>13</sup>, zugleich aber die Eigentumsverhältnisse vielfach streitig waren<sup>14</sup>. So war der eigentumsrechtliche Status zahlreicher Denkmäler in Moskau Gegenstand eines jahrelangen Rechtsstreits zwischen der Stadt Moskau und der Russischen Föderation<sup>15</sup>. Die unklare Eigentumslage hatte einerseits zur Folge, dass die Privatisierung unbeweglicher Denkmäler gesetzlich untersagt werden musste<sup>16</sup>, so dass eine Verlagerung der Erhaltungspflichten auf Privatpersonen einstweilen ausblieb. Mit den Eigentumsverhältnissen hing aber andererseits auch die Frage zusammen, welcher Behörde auf föderaler, regionaler oder munizipaler Ebene der Schutz und die Pflege von Denkmälern oblag; vielfach sah sich keine Behörde für zuständig an<sup>17</sup>.

Erst zu Beginn des neuen Jahrtausends wurde allmählich die Reform der gesetzlichen Grundlagen des Denkmalschutzes in Angriff genommen. Das aus dem sowjetischen Rechtssystem übernommene und den rechtlichen und wirtschaftlichen Veränderungen nicht mehr Rechnung tragende<sup>18</sup> Gesetz der RSFSR „Über den Schutz und die Nutzung von Geschichts- und Kulturdenkmälern“<sup>19</sup> vom 15. Dezember 1978<sup>20</sup> wurde 2002 durch ein neues föderales Denkmalschutzgesetz<sup>21</sup> ersetzt. Im Verlauf des Normsetzungsprozesses<sup>22</sup> wandte sich der russische Gesetzgeber den europäischen – speziell den deutschen – Erfahrungen im Bereich der Erhaltung des kulturellen Erbes zu<sup>23</sup>. Im Wesentlichen ging es dabei um eine – weit zu verstehende – „Öffentlich Private Partnerschaft“ im Bereich

<sup>9</sup> Vgl. Art. 4 S. 1 des Gesetzes Nr. 3612-I „Grundlagen der Gesetzgebung der Russischen Föderation über die Kultur“ v. 09.3.1992.

<sup>10</sup> M. A. Poljakova, Der Schutz des kulturellen Erbes Russlands (russ.), Moskau 2005, S. 3, 103.

<sup>11</sup> N. V. Mihajlova, Der staatlich-normative Schutz des historisch-kulturellen Erbes Russlands in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts (russ.), Moskau 2001, S. 157, 198 – 200 .

<sup>12</sup> Vgl. Anke Zalivako, 2000-2006: Monitoring Moscow's Avantgarde Architecture, in: Jörg Haspel, Michael Petzet, Anke Zalivako, John Ziesemer (Hg.), The Soviet Heritage and European Modernism, Heritage at Risk Special 2006, Berlin 2007, S. 63ff.

<sup>13</sup> N. V. Mihajlova, a.a.O., S. 163 f.

<sup>14</sup> M. A. Aleksandrova, Die zivilrechtliche Rechtslage von Kulturgütern in der Russischen Föderation (russ.), St. Petersburg 2006, S. 97f.

<sup>15</sup> A. Zakatnova, Ein unendlicher Prozess wurde gestern beim Verfassungsgericht beendet, in: Rossiskaja Gazeta v. 7.4.2006.

<sup>16</sup> N. V. Mihajlova, a.a.O., S. 164f.

<sup>17</sup> N. V. Mihajlova, a.a.O., S. 201f.

<sup>18</sup> N. V. Mihajlova, a.a.O., S. 151.

<sup>19</sup> Im Folgenden: DenkmalG RSFSR.

<sup>20</sup> VVS RSFSR, 1978, № 51, Art. 1378.

<sup>21</sup> Föderales Gesetz Nr. 73 „Über die Objekte des kulturellen Erbes (Geschichts- und Kulturdenkmäler) der Völker der Russischen Föderation“, SZ RF, 2002, Nr. 26, Art. 2519.

<sup>22</sup> Das föderale Denkmalschutzgesetz wurde seit 2002 mehrfach novelliert.

<sup>23</sup> Ernst-Rainer Hönes, Anmerkungen über die Entwicklung des russischen und deutschen Denkmalschutzrechts von 1899 bis heute, in: Deutsches Nationalkomitee Denkmalschutz (Hg.), Denkmalschutz Informationen 04/2007, S. 100, 108.

der Erhaltung des kulturellen Erbes, also um die teilweise Verlagerung der Erhaltungslast auf private Investoren<sup>24</sup>.

## II. Aktuelle Rechtslage

### 1. Föderale Ebene

Unter den Rechtsquellen des Denkmalschutzes in der Russischen Föderation kommt dem Föderalen Gesetz Nr. 73 „Über die Objekte des kulturellen Erbes (Geschichts- und Kulturdenkmäler) der Völker der Russischen Föderation“, das 2002 in Kraft getreten ist, die zentrale Bedeutung zu.

Der Schutzbereich des föderalen Denkmalschutzgesetzes<sup>25</sup> erfasst Objekte des kulturellen Erbes bzw. Geschichts- und Kulturdenkmäler; nach ausdrücklicher Bestimmung des Gesetzgebers sind diese Begriffe identisch. Objekte des kulturellen Erbes (Geschichts- und Kulturdenkmäler) werden in Art. 3 Abs. 1 DenkmalG RF legal definiert. Demnach handelt es sich um:

„[...] Objekte des unbeweglichen Vermögens mit den mit diesen verbundenen Werken der Malerei, Bildhauerei, der angewandten Kunst, den Objekten der Wissenschaft und der Technik und anderen Gegenständen der materiellen Kultur, die Ergebnis historischer Ereignisse sind, in geschichtlicher, archäologischer, städtebaulicher, künstlerischer, wissenschaftlicher, technischer, ästhetischer, ethnologischer, anthropologischer und soziokultureller Hinsicht wertvoll sind, sowie ein Zeugnis der Epochen und Zivilisationen und authentische Informationsquellen über Entstehung und Entwicklung der Kultur darstellen.“

Damit lässt sich festhalten, dass in den Schutzbereich des Gesetzes in erster Linie ortsfeste Denkmäler fallen. Dagegen werden bewegliche Sachen von vergleichbarem (künstlerischem oder wissenschaftlichem) Dokumentationswert nur insoweit erfasst, als sie mit den ortsfesten Denkmälern „verbunden“ sind<sup>26</sup>, also deren Ausstattung darstellen.

In Art. 3 Abs. 2 DenkmalG RF erfolgt eine Unterteilung von Geschichts- und Kulturdenkmälern in drei Gattungen: Denkmäler<sup>27</sup>, Ensembles und sehenswerte Stätten, die jeweils durch exemplarische Aufzählungen spezifiziert werden. Der Gesetzgeber geht dabei sehr ins Detail, so etwa beim Begriff „Denkmal“:

„[...] Objekte des unbeweglichen Vermögens mit den mit diesen verbundenen Werken der Malerei, Bildhauerei, der angewandten Kunst, den Objekten der Wissenschaft und der Technik und anderen Gegenständen der materiellen Kultur, die Ergebnis historischer Ereignisse sind, in geschichtlicher, archäologischer, städtebaulicher, künstlerischer, wissenschaftlicher, technischer, ästhetischer, ethnologischer, anthropologischer und soziokultureller Hinsicht wertvoll sind sowie ein Zeugnis von Epochen

<sup>24</sup> Hierbei bot insbesondere das 2006 – 2007 durchgeführte EU-Twinning „*Protection and Preservation of Historical and Cultural Monuments on the Basis of Public Private Partnership*“ den beteiligten deutschen Sachverständigen die Gelegenheit, die aktuelle Entwicklung des russischen Denkmalschutzrechts nachhaltig zu beeinflussen.

<sup>25</sup> Im Folgenden: DenkmalG RF.

<sup>26</sup> Die sowjetische Gesetzgebung – v. a. das Gesetzes der UdSSR „Über den Schutz und die Nutzung von Geschichts- und Kulturdenkmälern“ sowie das entsprechende Gesetz der RSFSR – definierte auch bewegliche Sachen als Geschichts- und Kulturdenkmäler. Die Vorschrift des Art. 3 Abs. 1 DenkmalG RF ist daher als eine bewusste Einengung des staatlichen Schutzes zu verstehen.

<sup>27</sup> Aus dieser Klassifizierung ergibt sich somit, dass es einen Denkmaltyp mit der Bezeichnung „Denkmal“ gibt. Zur Kritik der Terminologie des DenkmalschutzG RF: M. A. Aleksandrova, a. a. O., S. 41 – 47.

und Zivilisationen und authentische Informationsquellen über Entstehung und Entwicklung der Kultur darstellen.“

Mit der Übernahme der in den internationalen Übereinkommen, insbesondere der UNESCO Konvention zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt<sup>28</sup>, verwendeten Terminologie und Systematik hat der russische Gesetzgeber zu erkennen gegeben, dass durch die Neufassung des Denkmalrechts den völkerrechtlichen Verpflichtungen Russlands Rechnung getragen wird.

Sämtliche Geschichts- und Kulturdenkmäler im Sinne des Art. 3 DenkmalG RF werden weiterhin hinsichtlich ihrer „historisch-kulturellen Bedeutung“ in drei Kategorien eingeteilt: Denkmäler von föderaler, regionaler sowie örtlicher (munizipaler) Bedeutung (Art. 4 DenkmalG RF). Die Voraussetzungen für die Zuordnung zu einer bestimmten Bedeutungskategorie sind jeweils das Vorliegen eines historisch-architektonischen, künstlerischen, wissenschaftlichen Wertes oder des Gedenkwertes<sup>29</sup> sowie eine besondere Bedeutung für Geschichte und Kultur der Russischen Föderation bzw. eines Föderations-subjekts oder einer Gemeinde<sup>30</sup>.

Das Gesetz unterscheidet des Weiteren zwischen Objekten des kulturellen Erbes, die in das „Einheitliche Staatliche Register der Objekte des kulturellen Erbes (Geschichts- und Kulturdenkmäler) der Völker der Russischen Föderation“ (Art. 15, 16, 21)<sup>31</sup> eingetragen sind<sup>32</sup> und den „neu erfassten Objekten des kulturellen Erbes“ (Art. 18 Abs. 2), also Gegenständen, die – ausweislich der „Staatlichen historisch-kulturellen Begutachtung“<sup>33</sup> – Denkmaleigenschaft besitzen, aber noch nicht förmlich unter Schutz gestellt sind<sup>34</sup>. Gemäß Art. 18 Abs. 8 DenkmalG RF sind auch solche Objekte vom staatlichen Schutz erfasst<sup>35</sup>.

Schließlich werden in Art. 24 DenkmalG RF „Besonders wertvolle Objekte des kulturellen Erbes“ als eine Sonderkategorie von Denkmälern angesehen, die einem besonders intensiven Schutzregime unterworfen ist. Gemäß Art. 24 Abs. 1 DenkmalG RF können nur Denkmäler von föderaler Bedeutung, die in das *Denkmalregister* aufgenommen sind, als besonders wertvolle Objekte anerkannt werden. In Abs. 2 wird klar gestellt, dass in erster Linie die Welterbestätten im Sinne der UNESCO-Konvention von 1972 für das Anerkennungsverfahren in Betracht kommen.

<sup>28</sup> Die UNESCO-Welterbekonvention wurde durch Dekret des Präsidiums des Obersten Rates der UdSSR vom 09.03.1988, Nr. 8595-XI, ratifiziert. Die Russische Föderation hat als Rechtsnachfolgerin der UdSSR die Konventionsverpflichtungen übernommen.

<sup>29</sup> Gemeint ist die Denkmalwürdigkeit eines Objekts, die sich aus dem Gedenken an eine bestimmte historische Persönlichkeit herleitet.

<sup>30</sup> Die Differenzierung von Denkmälern nach Bedeutungskategorien ist aus dem sowjetischen Recht übernommen worden, das – entsprechend dem Staatsaufbau der UdSSR – zwischen Geschichts- und Kulturdenkmälern von unionsweiter, republikanischer und lokaler Bedeutung unterschieden hatte.

<sup>31</sup> Im Folgenden: *Denkmalregister*.

<sup>32</sup> Nach deutscher Terminologie: „eingetragene Denkmäler“.

<sup>33</sup> Im Folgenden: *Staatliche Begutachtung*.

<sup>34</sup> Die „neu erfassten Objekte des kulturellen Erbes“ entsprechen den Denkmälern „*ipso jure*“ in deutschen Denkmalschutzgesetzen mit dem nachrichtlichen Schutzsystem.

<sup>35</sup> Neben den eingetragenen und nicht eingetragenen Denkmälern erwähnt das Gesetz auch die sog. „Objekte mit historisch-kulturellem Wert“ (Art. 18 Abs.1 DenkmalG RF). Es handelt sich hierbei um „noch nicht Denkmäler“, also Objekte, die in Verdacht stehen, Denkmaleigenschaft zu besitzen, ohne dass die erforderliche *Staatliche Begutachtung* abgeschlossen ist. Solche Objekte genießen keinerlei Schutz.

## 2. Gesetzgebung in den Föderationssubjekten

### a. *Gesetzgebungskompetenz*

Gemäß Art. 72 Abs. 1 lit. d der Verfassung der Russischen Föderation gehört der Schutz von Geschichts- und Kulturdenkmälern zu den gemeinsamen Kompetenzen der Föderation und ihrer Subjekte. Hieraus folgt, dass Föderationssubjekte berechtigt sind, ihre eigenen Denkmalschutzgesetze zu erlassen, soweit diese den Bestimmungen des föderalen Gesetzes nicht widersprechen<sup>36</sup>. Infolge der Novellierung des Denkmalschutzrechts auf der föderalen Ebene sind nach dem Jahr 2002 in mehreren Regionen Denkmalschutzgesetze erlassen worden, die allgemeine Vorgaben des föderalen Gesetzes konkretisieren und im regionalen Rahmen, bezogen auf die jeweilige Siedlungsstruktur und den jeweiligen Denkmalbestand, umsetzen<sup>37</sup>.

### b. *Zuständigkeiten*

Die letzte Novelle des föderalen Denkmalschutzrechts – eingeleitet durch das Föderale Gesetz Nr. 258<sup>38</sup> – veränderte in einem nicht unerheblichen Maße die Zuständigkeiten im Bereich der Erhaltung des kulturellen Erbes.

Im Hinblick auf die hoheitlichen Aufgaben in diesem Bereich vollzieht das föderale Gesetz eine strenge Unterscheidung zwischen der „Erhaltung, Nutzung und Popularisierung von Objekten des kulturellen Erbes“ (Art. 1 Ziff. 1 DenkmalG RF) und dem „staatlichen Schutz von Objekten des kulturellen Erbes“ (Art. 1 Ziff. 4 DenkmalG RF)<sup>39</sup>.

Seit dem 1. Januar 2008 obliegt die hoheitliche Aufgabe der „Erhaltung, Nutzung und Popularisierung“ von Objekten des kulturellen Erbes – und zwar auch von solchen im föderalen Eigentum – grundsätzlich den Regionen. Diese allein sind gem. Art. 9 DenkmalG RF nunmehr auch für den „staatlichen Schutz“ von Objekten des kulturellen Erbes zuständig. Hiervon ausgeklammert sind nur einzelne Teilaufgaben: Die Führung des *Denkmalregisters*, die Durchführung der *Staatlichen Begutachtung* und die Festlegung von Schutzzonen und städtebaulichen Regelungen (bei Objekten von föderaler Bedeutung).

Eine weitere wichtige Neuerung besteht darin, dass seit dem 1. Januar 2008 in jedem Föderationssubjekt eine eigenständige Verwaltungsbehörde („Organ der Exekutive“) gebildet werden soll, die ausschließlich für die Aufgaben der „Erhaltung, Nutzung, Popularisierung und des staatlichen Schutzes“ von Objekten des kulturellen Erbes zuständig sein soll<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Vgl. Matthias Hartwig, Die Kompetenzverteilung zwischen der Russischen Föderation und ihren Subjekten nach der föderalen Verfassung, in: Georg Brunner (Hrsg.), Der russische Föderalismus, Münster 2004, S. 47

<sup>37</sup> Ein Beispiel hierfür ist das Gebietsgesetz Nr. 105 „Über die Objekte des kulturellen Erbes (Geschichts- und Kulturdenkmäler) des Gebiets Leningrad“ v. 23.8.2006.

<sup>38</sup> Ernst-Rainer Hönes, a.a.O, S. 107.

<sup>39</sup> Diese Differenzierung ist der im deutschen Recht gebräuchlichen Unterscheidung zwischen „Denkmalschutz“ und „Denkmalpflege“ ähnlich, wenn auch nicht deckungsgleich mit dieser.

<sup>40</sup> Damit hat der föderale Gesetzgeber den Rechtszustand, der bereits vor der Gesetzesreform in einzelnen – wenn auch nicht in allen – Regionen gegeben war, normativ verankert.

c. *Denkmalschutzgesetz der Stadt Moskau*

Die Reform des föderalen Denkmalschutzrechts hatte auf die Rechtslage in der Stadt Moskau bisher keine Auswirkung.

Die Rechtsgrundlage für den Denkmalschutz in der russischen Hauptstadt ist das Gesetz Nr. 26 „Über den Schutz und die Nutzung von unbeweglichen Geschichts- und Kulturdenkmälern“ vom 14. Juni 2000.

Von seiner Systematik und seiner Terminologie her, lehnt sich das Moskauer Denkmalschutzgesetz<sup>41</sup> noch stark an das bis 2002 geltende Denkmalgesetz der RSFSR vom 15. Dezember 1978 an, das in Art. 2 Abs. 1 des DenkmalG MSK zitiert wird. So verwendet das Gesetz die im föderalen Denkmalschutzrecht nicht mehr gebräuchlichen Begriffe „historisch-kulturelles Erbe“<sup>42</sup>, „unbewegliche Geschichts- und Kulturdenkmäler“<sup>43</sup> und „Denkmäler von föderaler (gesamttrussischer) Bedeutung“<sup>44</sup> (Art. 1 DenkmalG MSK). Auch weicht die in Art. 3 DenkmalG MSK enthaltene Aufzählung unterschiedlicher Denkmalgattungen von der im föderalen Denkmalschutzgesetz (Art. 3 Abs. 2) festgelegten Differenzierung („Denkmäler“, „Ensembles“ und „sehenswerte Stätten“) ab. Schließlich definiert das regionale Denkmalschutzgesetz die hoheitlichen Aufgaben im Bereich der Erhaltung des kulturellen Erbes anders als das föderale Gesetz. Während das letztere klar zwischen „staatlichem Schutz“ und „Erhaltung, Nutzung und Popularisierung“ von Denkmälern unterscheidet, spricht das Moskauer Gesetz undifferenziert von „staatlicher Verwaltung und staatlicher Kontrolle im Bereich des Schutzes und der Nutzung von unbeweglichen Geschichts- und Kulturdenkmälern“ (Art. 6 und Art. 10 DenkmalG MSK).

### **III. Novelle des Moskauer Denkmalschutzgesetzes**

#### **1. Struktur**

Das neue Denkmalschutzgesetz soll ausweislich des veröffentlichten Konzepts<sup>45</sup> aus 12 Kapiteln bestehen, die in mehreren Artikeln einen umfassenden Schutz des kulturellen Erbes in Moskau gewährleisten sollen<sup>46</sup>. Im Anschluss an die allgemeinen Bestimmungen (Kapitel 1) werden die „Zuständigkeiten der Organe der Staatsmacht der Stadt Moskau im Bereich des Schutzes, der Erhaltung, der Nutzung und der Popularisierung von Geschichts- und Kulturdenkmälern“ geregelt. Im Kapitel 3 ist die „Gewährleistung und der Schutz der Bürgerrechte“ im Zusammenhang mit dem kulturellen Erbe normiert, womit das in Art. 44 Abs. 2 der russischen Verfassung verankerte Recht auf Zugang zu Kultur-

<sup>41</sup> Im Folgenden: DenkmalG MSK.

<sup>42</sup> Art. 1 DenkmalG RF: „kulturelles Erbe“.

<sup>43</sup> Art. 1 DenkmalG RF: „Geschichts- und Kulturdenkmäler“.

<sup>44</sup> Art. 4 DenkmalG RF: „Denkmäler von föderaler Bedeutung“.

<sup>45</sup> Das in der offiziellen Zeitung der Moskauer Regierung „Tverskaja, 13“ veröffentlichte Dokument trägt die Bezeichnung „Konzept“ und gibt neben Erwägungsgründen, Zielen und intendierten Auswirkungen die Struktur des geplanten Gesetzes kapitelweise wieder. Der Inhalt der einzelnen Kapitel wird zusammengefasst dargestellt, ohne dass einzelne Regelungen vollständig ausformuliert werden.

<sup>46</sup> Der „umfassende Schutz“ des kulturellen Erbes ist eine der Leitideen der Gesetzesnovelle und bedeutet ein Zusammenwirken von legislativen und administrativen Mechanismen in den Bereichen Kultur, Bauplanung, Bodennutzung und Umweltschutz.

gütern einfachgesetzlich konkretisiert werden soll. Kapitel 4 sieht Vorschriften über einen „umfassenden Schutz des vorhandenen historisch-kulturellen Territoriums der Stadt Moskau“ vor, während in den Kapiteln 5 – 8 „der staatliche Schutz“, „die Erhaltung“, „die Nutzung“ und „die Popularisierung“ von Denkmälern detailliert geregelt werden. Gegenstand des Kapitels 9 mit der Überschrift „Territorien und Bereiche des Schutzes von Objekten des kulturellen Erbes“ ist der denkmalrechtliche Umgebungsschutz. Es folgen Regelungen über die „historisch-kulturellen Schutzgebiete“ (Kapitel 10), Vorschriften über die Finanzierung des kulturellen Erbes (Kapitel 11) sowie Übergangs- und Schlussbestimmungen (Kapitel 12).

## 2. Neufassung der Terminologie

Ein zentrales Anliegen der beabsichtigten Gesetzesnovelle ist die Neufassung der im regionalen Denkmalschutzgesetz verwendeten Terminologie und ihre Anpassung an den Begriffsapparat des föderalen Gesetzes. Darüber hinaus schlagen die Verfasser die Einführung neuer Rechtsbegriffe vor. Der Gesetzesentwurf wird insoweit auch als Impuls für die Novellierung der föderalen Gesetzgebung verstanden.

### a. *Wertvolles Objekt des städtischen Raums*

Mit dem Begriff „wertvolles Objekt des städtischen Raums“ soll eine neue Schutzkategorie in das Moskauer Denkmalschutzgesetz aufgenommen werden. Hierbei handelt es sich um Objekte (Gebäude oder Ensembles), die an sich die im Gesetz niedergelegten Merkmale eines Denkmals nicht erfüllen, jedoch das Stadtbild im kulturellen Kontext einer bestimmten Epoche prägen und daher erhaltenswert sind. Hierbei sollen als Unterkategorie „besonders wertvolle Objekte des städtischen Raums“ hervorgehoben werden.

### b. *Historischer Park*

Die neue Schutzkategorie „Historischer Park“ wird definiert als ein

„Parkgebiet mit den in ihr gelegenen Denkmälern, Ensembles und Stätten, in der sich Gebiete der geschützten Naturlandschaft vereinigen“.

### c. *Museumsreservat*

Unter einem „Museumsreservat“ sind ein „historisches Territorium, ein historischer Park, ein Schutzgebiet, Objekte des kulturellen Erbes oder andere Objekte“ zu verstehen, die „eine Gesamtanlage bilden, die der musealen Nutzung gewidmet ist“.

## 3. Schließung von Regelungslücken

Neben der beabsichtigten Neufassung des Begriffsapparates widmen sich die Autoren des Gesetzeskonzeptes Problemen zu, die auf föderaler Ebene nicht geregelt sind.

*a. Schutzgegenstand*

Eine der Regelungslücken des föderalen Denkmalschutzgesetzes besteht nach Ansicht der Initiatoren der Gesetzesnovelle in der fehlenden Normierung des „Schutzgegenstandes“. Gemeint ist eine ausdrückliche gesetzliche Regelung der Frage, worauf sich im Einzelfall – bei unterschiedlichen Denkmalgattungen (Baudenkmal, Gartendenkmal usw.) – der gesetzliche Schutz erstrecken kann.

*b. Schutzstatus von neu erfassten Objekten*

Ferner wenden sich die Verfasser des Konzeptes dem Rechtsstatus von neu erfassten Objekten zu. Gegenwärtig unterliegen neu erfasste potentielle Denkmäler dem staatlichen Schutz erst ab dem Zeitpunkt der Antragstellung, der sich auf die Aufnahme in das *Denkmalregister* richtet. Die Antragstellung erfolgt erst nach Abschluss der *Staatlichen Begutachtung*, die die Denkmaleigenschaft der neu erfassten Objekte feststellt. Das Moskauer Gesetz soll folglich den Umgang mit „Verdachtsobjekten“ normieren.

*c. Einzelfragen*

Neben der beabsichtigten Klärung von Grundsatzfragen soll das geplante Gesetz auch Einzelprobleme regeln, deren Behandlung auf föderaler Ebene bisher ausgeblieben ist. So ist eine Vorschrift vorgesehen, die eine moderne Nutzung von denkmalgeschützten Parkanlagen (Denkmälern der Gartenbaukunst) zum Gegenstand hat. Geplant ist es ferner, die staatliche Aufsicht über die museal genutzten historischen Gutshäuser zu regulieren.

## IV. Stellungnahme

### 1. Terminologie

*a. Vorbemerkung*

Es liegt auf der Hand, dass die im geltenden Denkmalschutzgesetz der Stadt Moskau vorhandenen begrifflichen Abweichungen vom föderalen Denkmalschutzgesetz einer wirksamen Erhaltung des kulturellen Erbes in Moskau entgegenstehen. Eine Neufassung der verwendeten Terminologie erscheint insoweit unumgänglich. Es wird jedoch die Frage erlaubt sein, ob die von den Verfassern des Gesetzesentwurfes geplante Erweiterung des Begriffsapparates um neue Denkmaltypen bzw. Schutzkategorien einen effizienten Denkmalschutz zu fördern geeignet ist.

Der im russischen Denkmalschutzrecht – auf föderaler Ebene – verankerte Begriff des kulturellen Erbes ist bereits jetzt äußerst komplex. Das föderale Denkmalschutzgesetz differenziert Objekte des kulturellen Erbes (Geschichts- und Kulturdenkmäler) zum einen nach Denkmalgattung („Denkmal“, „Ensemble“, „sehenswerte Stätte“), zum anderen nach historisch-kultureller Bedeutung („föderale“, „regionale“ und „örtliche (munizipale)“ Bedeutung), schließlich nach seinem Schutzstatus („Objekte, die in das Register eingetragen sind“, „neu erfasste Objekte“, „Objekte von historisch-kulturellem Wert“). Daneben existieren Sonderkategorien („besonders wertvolles Objekt des kulturellen

Erbes“, „historische Siedlung“, „historisch-kulturelles Reservat“, „Objekt des archäologischen Erbes“). Es liegt also nicht fern, die gegenwärtig vorhandene Klassifizierung als „überladen“<sup>47</sup> zu bewerten und ihre Eignung für die Rechtsanwendung zu hinterfragen<sup>48</sup>. Unter praktischen Gesichtspunkten erscheint daher die Einführung zusätzlicher Gattungen von geschützten Objekten eher zweifelhaft.

### b. Wertvolles Objekt des städtischen Raums

Die Erhaltung von Bauwerken, die – für sich genommen – keine Denkmalqualität aufweisen, jedoch für das Erscheinungsbild von Stadtteilen prägend sind, kann im Hinblick auf die Bewahrung von überlieferten Bebauungsstrukturen im Interesse des Denkmalschutzes sein. Dieses Anliegen lässt sich aber auf Grundlage der bereits vorhandenen Regelungen – insbesondere der Vorschriften über den Umgebungsschutz<sup>49</sup> und den Ensembleschutz<sup>50</sup> – erreichen, ohne dass zusätzliche Typen von geschützten Objekten („wertvolles Objekt des städtischen Raums“, „besonders wertvolles Objekt des städtischen Raums“) in das Gesetz aufgenommen werden müssen.

### c. Historischer Park

Das föderale Denkmalschutzgesetz, dessen Begriffsapparat in das neue Denkmalschutzgesetz der Stadt Moskau übernommen werden soll, definiert die Denkmalgattung „Ensemble“ unter anderem als

[...] Werke der Landschaftsarchitektur und der Garten- und Parkkunst [...].

Daneben enthält das föderale Gesetz eine Definition der Denkmalgattung „sehenswerte Stätte“:

[...] Schöpfungen, die von Menschenhand geschaffen sind oder gemeinsame Werke von Mensch und der Natur [...]

Sowohl Ensembles als auch sehenswerte Stätten haben ausweislich der gemeinsamen Definition in Art. 3 DenkmalG RF als „Zeugnisse von Epochen und Kulturen“ einen historisch-kulturellen Charakter. Eine unter Schutz gestellte *nicht* historische Parkanlage ist daher nicht denkbar. Die vom Moskauer Gesetzgeber geplante Einführung der neuen Denkmalgattung „historischer Park“, die Tatbestandsmerkmale eines „Ensembles“ und einer „sehenswerten Stätte“ vereinigt, lässt sich deshalb nur schwer als eine Harmonisierung des Denkmalschutzrechts ansehen. Der praktische Nutzen dieser Begriffsschöpfung liegt keineswegs auf der Hand<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Vgl. M. A. Poljakova, a.a.O., S. 108.

<sup>48</sup> Vgl. M. A. Aleksandrova, a.a.O., S. 50, 55.

<sup>49</sup> Gem. Art. 34 DenkmalG RF („Bereiche zum Schutz von Objekten des kulturellen Erbes“) sind in der unmittelbaren Umgebung eines Denkmals (Schutzzone) grundsätzlich jegliche Baumaßnahmen untersagt.

<sup>50</sup> Aus der Definition des Begriffs „Ensemble“ in Art. 3 DenkmalG RF folgt, dass nicht jedes zum Ensemble gehörende Bauwerk die Merkmale eines Denkmals aufweisen muss.

<sup>51</sup> Die im Gesetzeskonzept ebenfalls aufgeworfene Frage nach einer „modernen Nutzung“ von denkmalgeschützten Parkanlagen lässt sich ebenfalls anhand der bereits vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen beantworten. Eine denkmalgerechte Nutzung setzt voraus, dass die für die zu schützenden maßgeblichen Besonderheiten – der „historisch-kulturelle Wert“ – der Parkanlage nicht beeinträchtigt werden.

#### d. Museumsreservat

Fraglich ist auch die Notwendigkeit der Einführung einer weiteren Gattung von geschützten Objekten – der „Museumsreservate“. Gemäß Art. 57 Abs. 1 DenkmalG RF kann eine sehenswerte Stätte, die eine „herausragende historisch-kulturelle oder natürliche Gesamtanlage“ darstellt, den Status eines „historisch-kulturellen Reservats“ erhalten. Soweit das Territorium einer solchen Stätte als Museum genutzt wird, gelten gem. Art. 57 Abs. 2 ergänzend die Vorschriften des föderalen Gesetzes „Über den Museumsfonds der Russischen Föderation und die Museen in der Russischen Föderation“<sup>52</sup>. Absatz 3 der Vorschrift sieht vor, dass es historisch-kulturelle Reserve von föderaler, regionaler oder örtlicher Bedeutung geben kann. Im Falle einer Übernahme der im föderalen Denkmalschutzgesetz verwendeten Terminologie in das Denkmalschutzgesetz von Moskau würde das letztere also sowohl „historisch-kulturelle Reserve“ (die auch Museen sein können) als auch „Museumsreservate“ vorsehen. Weshalb nun die Vorschrift des Art. 57 DenkmalG RF dem Anliegen des Moskauer Gesetzgebers, Gesamtanlagen unter Schutz zu stellen, die aus mehreren unterschiedlichen, historisch und kulturell wertvollen Objekten bestehen und als Museen genutzt werden, nicht genügen soll, erschließt sich nicht<sup>53</sup>.

#### e. Schlussfolgerung

Insgesamt erscheint die beabsichtigte Erweiterung des Begriffapparats unter der Prämisse der Effizienzsteigerung eher fragwürdig. Sollte die Moskauer Gesetzesnovelle tatsächlich als Impuls für die weitere Entwicklung des russischen Denkmalschutzrechts zu verstehen sein, so wäre wohl eher eine Vereinfachung der Rechtsterminologie erstrebenswert.

## 2. Weitere Neuerungen

#### a. Gegenstand des Schutzes

Im föderalen Denkmalschutzgesetz an mehreren Stellen erwähnt, aber nicht gesondert definiert, ist der „Gegenstand des Schutzes“. Aus Art. 44 und Art. 52 Abs. 4 DenkmalG RF erschließt sich jedoch, dass hierunter Besonderheiten des konkreten Denkmals zu verstehen sind, die dessen historisch-kulturellen Wert bilden und daher – als Grundlage für die Unterschutzstellung – im Ergebnis der *Staatlichen Begutachtung* festgestellt und in der Denkmaldokumentation fixiert werden. Unstreitig können diese Besonderheiten – je nach Denkmalgattung (Einzeldenkmal, Ensemble) oder Denkmaltyp (Bauwerk, Gartenedenkmal) – unterschiedlich sein. Sind aber im föderalen Gesetz die für das Vorliegen eines historisch-kulturellen Werts maßgeblichen Faktoren niedergelegt (Art. 3 DenkmalG RF) und ist zugleich geregelt, dass das Vorliegen dieser Faktoren im konkreten Einzelfall im Rahmen der *Staatlichen Begutachtung* festgestellt werden muss (Art. 28 DenkmalG RF), so stellt sich die Frage, inwieweit auf der regionalen Ebene noch Regelungsbedarf besteht.

<sup>52</sup> SZ RF, 1996, Nr. 22, Art. 2591.

<sup>53</sup> Ebenso ist nicht ganz klar, weshalb historische Gutshäuser, die als Museum genutzt werden, einer besonderen staatlichen Aufsicht bedürfen sollen. Soweit es sich um Geschichts- und Kulturdenkmäler handelt, unterliegen Gutshäuser (Bauwerke mitsamt dem Inventar) schon jetzt den Vorschriften des Denkmalschutzgesetzes. Auf Museumsbestände erstrecken sich die Regelungen des Museums gesetzes.

### b. Vorläufiger Schutz

Das im föderalen Denkmalschutzgesetz geregelte mehrstufige Verfahren der zu schützenden Objekte sieht vor, dass solche Objekte dem staatlichen Schutz unterliegen, deren historisch-kulturelle Bedeutung im Ergebnis der *Staatlichen Begutachtung* festgestellt worden ist. Dabei wird die Begutachtung von potenziellen Denkmälern durch Denkmalschutzbehörden initiiert, die grundsätzlich über genügend Sachverstand verfügen, um den historisch-kulturellen Wert des in Frage stehenden Objekts vorab einzuschätzen. Jedenfalls dann, wenn dem potentiellen Denkmal eine erhebliche Veränderung droht, sollte die Verwaltung in der Lage sein, der Gefährdung des Denkmals einstweilen – bis zum Ergebnis der Begutachtung – vorzubeugen, sei es durch dessen vorläufige Unterschutzstellung, sei es durch Untersagung bestimmter Baumaßnahmen. Die Regelung dieser Frage dürfte indes dem föderalen Gesetzgeber vorbehalten sein<sup>54</sup>.

## V. Fazit

Der festgestellte Reformbedarf<sup>55</sup> des russischen Denkmalschutzrechts – sowohl auf föderaler als auch auf regionaler Ebene – dürfte auch nach der jüngsten Novelle des föderalen Gesetzes weiterhin bestehen. Insbesondere sind die von der Russischen Föderation übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht vollständig umgesetzt<sup>56</sup>.

Die aktuellen Analysen der Situation des kulturellen Erbes in Russland<sup>57</sup> – und speziell in Moskau – lassen jedoch den Schluss zu, dass nicht die systematischen und terminologischen Mängel der vorhandenen gesetzlichen Grundlagen in erster Linie für den fortlaufenden Denkmalverlust verantwortlich sind. Ursächlich sind vielmehr die fehlende Finanzierung des Unterhalts von Denkmälern, die unzureichende Ausstattung der Denkmalbehörden sowie schließlich die – fahrlässige und oft sogar vorsätzliche – Missachtung des geltenden Denkmalschutzrechts durch Eigentümer, Pächter, Bauunternehmen und nicht zuletzt durch die Verwaltung selbst<sup>58</sup>.

Das Finanzierungsproblem könnte im Wege der, nunmehr wieder zugelassenen,<sup>59</sup> Privatisierung eines Teils des Denkmalbestands gelöst werden. Dabei müssten allerdings Rahmenbedingungen für eine denkmalgerechte und zugleich rentable Nutzung von Denkmälern durch den jeweiligen Eigentümer geschaffen werden. Die Zerstörung des

<sup>54</sup> Hierbei ist zu beachten, dass die vorläufige Unterschutzstellung eines Objekts regelmäßig eine Einschränkung der Befugnisse des jeweiligen Eigentümers zur Folge haben wird. Eine Beschränkung der Eigentumsgarantie ist aber nach Art. 1 Abs. 2 ZGB RF nur auf Grundlage eines föderalen Gesetzes zulässig.

<sup>55</sup> Vgl. D. V. Mazein, Die Gesetzgebung der Russischen Föderation und die internationalen Rechtsnormen über den Schutz von Kulturgütern (russ.), in: UNESCO-Konventionen im Bereich des Schutzes des kulturellen Erbes und die nationale Gesetzgebung der GUS-Staaten, Tagungsband, Minsk 2007, S. 133 – 136, 145 m. w. N.

<sup>56</sup> Vgl. D. V. Mazein, a. a. O., S. 129f., 133.

<sup>57</sup> Vgl. Jörg Haspel, Michael Petzet, Anke Zalivako, John Ziesemer (Hg.), a.a.O.; Beschluss der IX. Konferenz der Gesamt russischen öffentlichen Organisation “Die Gesamt russische Gesellschaft für den Schutz von Geschichts- und Kulturdenkmälern” (VOOPIK), v. 15.6.2007, abrufbar unter: <http://voopik.ru/?p=226&print=1> (letzter Zugriff: 24.3.2008).

<sup>58</sup> Vgl. I. Martynenko, Abbruch eines Architekturdenkmals unter dem Vorwand seiner Restaurierung: Von der Theorie zur strafrechtlichen Praxis (russ.), in: Jörg Haspel, Michael Petzet, Anke Zalivako, John Ziesemer (Hg.), a.a.O., S. 86 – 89.

<sup>59</sup> Die Privatisierung von Denkmälern von örtlicher Bedeutung war bereits 1994 per Dekret des Präsidenten der RF Nr. 2121 (SZ RF, 1994, Nr. 32, Art. 3330) erlaubt worden.

Denkmals darf aus der Sicht des Eigentümers nicht als einzige Möglichkeit verbleiben, seine verfassungsmäßig garantierten Befugnisse zu verwirklichen<sup>60</sup>.

Soweit dennoch gegen Denkmalschutzbestimmungen verstoßen wird, bedarf es sicher einer adäquaten staatlichen Reaktion. Indes können Beschädigung und Zerstörung von Denkmälern bereits nach geltendem Recht ordnungsrechtliche und strafrechtliche Sanktionen nach sich ziehen. Der Problemschwerpunkt dürfte auch hier eher im Bereich der Rechtsanwendung, denn im Bereich der Rechtssetzung liegen<sup>61</sup>.

Insgesamt stellt sich das Ziel der Gesetzesnovelle, die überlieferte Bebauung insbesondere des historischen Stadtzentrums von Moskau in ihrer Gesamtheit zu erhalten, als ein zu honorierendes aber – angesichts der aktuellen Grundstückspreise in der russischen Hauptstadt – äußerst schwieriges Unterfangen dar. Hierfür stellt die bestehende Gesetzgebung bereits jetzt ein beachtliches rechtliches Instrumentarium zur Verfügung. Zwar ist auch nach der jüngsten Novelle des föderalen Denkmalschutzrechts durchaus Reformbedarf vorhanden; jede Nachbesserung der normativen Grundlagen dürfte aber ohne Ergebnis bleiben, wenn der Gesetzesvollzug durch die Verwaltung vor Ort ausbleibt.

---

<sup>60</sup> Hierzu eingehend: *Dimitrij Davydov*, Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Fragen des Eigentumsrechts in Deutschland und Russland (russ.), in: EU-Twinning „Erhaltung von Geschichts- und Kulturdenkmälern auf Grundlage von PPP“, Band 1, Moskau 2007, S. 40f.

<sup>61</sup> I. Martynenko, a.a.O. S. 88.