

osteuropa Recht

Fragen zur Rechtsentwicklung
in Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten
57. JAHRGANG · HEFT 2 Juni 2011

Dimitrij Davydov, Daria Eletskaia

Brisante Bauvorhaben und Schutz des historisch-kulturellen Lebensraums in Russland

Verfassungsrechtliche Prämissen und aktuelle Rechtspraxis

Kaum irgendein anderes Bauvorhaben der letzten Jahre hat die Gemüter in Russland so erhitzt und die Schlagzeilen so beherrscht wie die vom Energiekonzern Gazprom initiierte inzwischen aufgegebene Errichtung eines neuen Geschäftsviertels im St. Petersburger Ortsteil Ochtá,¹ dessen Mittelpunkt ein ca. 400-Meter-hoher Wolkenkratzer werden sollte. Dabei hatte nicht nur die ausgefallene Architektur des Hochhauses für Aufmerksamkeit und teils heftige Diskussionen gesorgt, sondern in erster Linie dessen beabsichtigter Standort exakt gegenüber dem historischen Stadtzentrum und damit der – in der Bevölkerung ebenso wie in Fachkreisen befürchtete – Schaden für das kulturelle Erbe. Grund zur Besorgnis gab den zahlreichen Gegnern des Projekts anfangs allein die zu erwartende Beeinträchtigung des Stadtbilds – vor allem der Silhouette der als UNESCO-Welterbestätte ausgewiesenen Altstadt – durch den nahezu allgegenwärtigen Turm; später rückte auch die mit dem Bau einhergehende Zerstörung wertvoller archäologischer Substanz in den Mittelpunkt der Kritik.² Wie im Falle der „Gazprom-City“ in St. Peters-

¹ Für das geplante Viertel (ursprüngliche Bezeichnung „Gazprom-City“, seit 2007 „Ochtá-Zentrum“) war ein insg. 66,5 ha großes Gelände in einem vorwiegend industriell geprägten Ortsteil vorgesehen. Neben der Gazprom-Verwaltungszentrale sollte es weitere Unternehmenssitze sowie öffentliche Einrichtungen beherbergen (vgl. <http://www.ochta-center.ru>). Im Dezember 2010 beschloss die Regierung der Stadt St. Petersburg, das Bauvorhaben am ursprünglich vorgesehenen Standort nicht zu realisieren (Pressemitteilung vom 9.12.2010). Mittlerweile hat sich Gazprom für einen anderen Standort an der nordwestlichen Stadtperipherie entschieden.

² Vgl. *The World Heritage Committee*, Decision 33 COM 7B.118, Historic Centre of Saint Petersburg and Related Groups of Monuments (Russian Federation), in: Report of decisions of the 33rd session of the World Heritage Committee (Seville, 2009), S. 150 – 151; Präsidium des Zentralrats der Gesamtrussischen Gesellschaft für den Schutz von Geschichts- und Kulturdenkmälern (VOOPIK), Entscheidung vom 25.11.2009 (russ.); Russisches Komitee des ICOMOS (Zweigstelle St. Petersburg): Historisch-kulturelles Gutachten zum Bauvorhaben „Öffentlichkeits- und Businesszentrum Ochtá“ (russ.), 2010, S. 30-35; siehe

burg, so machte sich in den vergangenen Jahren auch bei anderen, weniger bekannten Bau- und Infrastrukturprojekten in kulturhistorisch relevantem Umfeld ein massiver öffentlicher Widerstand bemerkbar, der unter anderem auch in einer Reihe von Gerichtsverfahren gegen die zuständigen, aber scheinbar untätigen Behörden mündete. Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung war dabei stets auch der Vortrag der Antragsteller, durch die beanstandeten Bauvorhaben bzw. die diese Vorhaben tragenden Rechtsakte in ihren Rechten oder berechtigten Interessen verletzt zu sein. Der dabei aufgeworfenen grundsätzlichen Frage, ob und inwiefern die russische Gesetzgebung zum Schutz des kulturellen Erbes auch subjektive Rechte vermittelt, soll im Folgenden nachgegangen werden.

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Auf der Verfassungsebene stellt Art. 44 der Verfassung der Russischen Föderation³ die wichtigste Norm mit kulturellem Bezug dar. Gemäß Art. 44 Abs. 2 VerfRF hat jeder das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben, auf Nutzung kultureller Einrichtungen und auf Zugang zu Kulturgütern. Mit diesen Rechten korrespondiert die im Abs. 3 dieser Norm verankerte Pflicht von jedermann, für den Erhalt des historischen und des kulturellen Erbes zu sorgen und die Geschichts- und Kulturdenkmäler zu bewahren. Inhalt und Reichweite des in Art. 44 VerfRF festgeschriebenen Grundrechts und der entsprechenden Grundpflicht werden im Allgemeinen anhand von einfachgesetzlichen Normen konkretisiert, insbesondere durch das Gesetz Nr. 3612-I „Grundlagen der Gesetzgebung der Russischen Föderation über die Kultur“ von 1992 (KulGrG – das Rahmengesetz für die Kulturgesetzgebung der Russischen Föderation – und das Föderale Gesetz Nr. 73 „Über die Objekte des kulturellen Erbes (Geschichts- und Kulturdenkmäler) der Völker der Russischen Föderation“ (DenkmalG).

1. Recht auf Zugang zu Kulturgütern

Das Recht auf Zugang zu Kulturgütern bildet zusammen mit der Freiheit der künstlerischen Tätigkeit, dem Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben und dem Recht auf Nutzung der kulturellen Einrichtungen die Gruppe der kulturellen Rechte in der russischen Verfassung.⁴ Die verfassungsrechtliche Verankerung der kulturellen Rechte diene nicht zuletzt der Umsetzung einer Reihe völkerrechtlicher Schutzinstrumente.⁵ So beinhalten die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in Art. 27 und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Art. 15 das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben, das nach dem internationalen Verständnis auch den Zugang zu Kulturgütern umfasst.⁶

auch Dimitrij Davydov / Dmitrij Mazein, Schutz des UNESCO-Welterbes in der Russischen Föderation. Probleme der Implementierung und des Vollzugs, in: OER 2009, S. 55 - 65 m. w. N.

³ Im Folgenden: VerfRF.

⁴ T.E. Mel'nik, Das Recht auf Zugang zu materiellen Kulturgütern (russ.), in: Žurnal rossijskogo prava 2006, Nr. 4, S. 33; L.A. Karataeva, Kulturelle Rechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers – eigenständige Gruppe von Rechten und Freiheiten (russ.), in: Administrativnoe i municipal'noe pravo 2009, Nr. 3, S. 5 ff.

⁵ Vgl. V.D. Zor'kin / L.V. Lazarev (Hg.), Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation (russ.), Moskau 2009, Art. 44, S. 425 ff.

⁶ Christian Groni, Das Menschenrecht auf Teilnahme am kulturellen Leben, Stuttgart 2008, S. 285 ff.

a. Kulturgüter

Der Begriff der Kulturgüter des Art. 44 Abs. 2 VerfRF muss weit ausgelegt werden und umfasst nach allgemeiner Ansicht sowohl materielle als auch immaterielle Werte.⁷ Eine entsprechend weite Legaldefinition des Begriffes enthält Art. 3 KulturgrundlagenG. Demnach gehören zu den Kulturgütern:

„[...] ethische und ästhetische Ideale, Verhaltensnormen und -muster, Sprachen, Dialekte, nationale Traditionen und Bräuche, historische Toponyme, Folklore, Kunsthandwerk und -gewerbe, Werke der Kultur der Kunst, Ergebnisse und Methoden der Erforschung der kulturellen Tätigkeit, Gebäude, Bauten, Gegenstände und Techniken mit historisch-kulturellen Bedeutung, in historisch-kultureller Hinsicht einzigartige Gebiete und Objekte“.

Diese Definition wird für ihre fehlende Universalität kritisiert, da sie die Kulturgütereigenschaft nicht an das Vorhandensein von bestimmten Merkmalen anknüpft, sondern lediglich verschiedene geschützte Objekte vom Wortlaut her abschließend auflistet, was zu Schutzlücken führen könne.⁸ Jedoch wird auch in völkerrechtlichen Schutzinstrumenten diese Definitionsform für den Begriff „Kulturgut“ oft verwendet.⁹

Als eine Unterkategorie von „Kulturgütern“ sind die „Geschichts- und Kulturdenkmäler“ anzusehen, die im Denkmalschutzgesetz der RF auch unter dem Begriff „Objekte des kulturellen Erbes“ auftauchen. 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 im Ergebnis historischer Ereignisse entstanden 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.“

Entsprechend völkerrechtlich verfestigter Terminologie¹⁰ unterteilt der Gesetzgeber Objekte des kulturellen Erbes in drei Kategorien: „Denkmäler“, „Ensembles“ und „sehwürdige Stätten“ (Art. 3 Abs. 2 DenkmalG RF), die jeweils eine föderale, regionale oder örtliche Bedeutung aufweisen können (Art. 4 DenkmalG RF). Der Begriff „Denkmal“ schließt dabei sowohl Bau- als auch Bodendenkmäler („Objekte des archäologischen Erbes“) ein; unter „Stätten“ fallen auch „historisch-kulturelle Reserven“ (Art. 57 DenkmalG RF).¹¹

⁷ *Mel'nik* (Fn. 4), S. 33 ff.; *Zor'kin / Lazarev* (Fn. 5), Art. 44, S. 427.

⁸ *E.S. Balakina*, Verfassungsrecht auf Zugang zu Kulturgütern: Geschichte, Theorie, Praxis (russ.), in: *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*, Nr. 2 (11), Moskau 2009, 125 (127); vgl. auch *S.S. Ryndin*, Zur Frage des Begriffes „Kulturgut“ als Gegenstand des völkerrechtlichen Schutzes (russ.), in: *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*, Nr. 2 (11), Moskau 2009, 355 (360).

⁹ Vgl. z.B. Art. 1 der Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14.5.1954.

¹⁰ Vgl. *Davydov/Mazein*, a.a.O. (Fn. 2), S. 58.

¹¹ Hinzu kommt die Differenzierung nach Schutzstatus: a) Verdachtsobjekte, b) erkannte (neu erfasste) Objekte des kulturellen Erbes und c) eingetragene Objekte des kulturellen Erbes.

b. Zugang

Was mit „Zugang“ zu Geschichts- und Kulturdenkmälern gemeint ist, wird weder in der Verfassung noch im Kulturgrundlagengesetz definiert. Aus der Systematik des Art. 12 KulGrG, in dem auch vom Zugang zu staatlichen Archiven, Museen und Bibliotheken die Rede ist, lässt sich aber herleiten, dass unter „Zugang“ die Möglichkeit einer umfassenden unmittelbaren Wahrnehmung des Denkmals zu verstehen ist; sofern die historisch-kulturelle Bedeutung eines Denkmals auch dessen Ausstattung einbezieht (Art. 3 Abs. 1 DenkmalG RF), bedeutet die Teilhabe an diesem Kulturgut grundsätzlich, dass das Objekt betreten werden kann.¹² Neben dem physischen Zutritt beinhaltet das Recht auf Zugang zu Denkmälern – als Surrogat – auch den Zugang zu denkmalrelevanten Informationen (Art. 7 Abs. 3 DenkmalG RF), die im Einheitlichen Staatlichen Register der Objekte des kulturellen Erbes – einer landesweiten Denkmaldatenbank, deren Einrichtung bzw. Führung im IV. Kapitel des Denkmalschutzgesetzes geregelt ist, enthalten sind.

Neben der Gewährleistung des Zugangs zu konkreten Objekten des kulturellen Erbes dürfte in Art. 44 Abs. 2 VerfRF eine generelle Garantie der Erhaltung des kulturellen Erbes enthalten sein, eine Art Grundrecht auf Denkmalschutz und Denkmalpflege. Dieses Verständnis der Verfassungsnorm legt jedenfalls die jüngste Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation nahe,¹³ wonach das Recht auf Erhaltung von Kulturgütern als ein Teilaspekt des Rechts auf Zugang zu solchen verstanden werden muss. Unter Bezugnahme auf Normen des Völkerrechts und internationale Übereinkünfte im Bereich der kulturellen Zusammenarbeit und des Schutzes des kulturellen Erbes – die UN-Menschenrechtscharta, die KSZE-Schlussakte, die UNESCO-Konvention zum Schutz des Natur- und Kulturerbes der Welt und der Charta von Venedig – bejaht das Gericht den Anspruch auf Erhaltung des kulturellen Erbes in dessen Eigenschaft als unverzichtbarer Bestandteil des Lebensraumes.

c. Adressaten

Das Recht auf Zugang zu Kulturgütern steht jedermann zu und ist nicht den Bürgern der russischen Föderation vorbehalten. Auch wenn Art. 1 KulGrG nur russische Staatsbürger explizit als Rechtsträger erwähnt, werden durch Art. 19 KulGrG ausländischen Staatsangehörigen und Staatenlosen die gleichen Rechte eingeräumt.¹⁴ Gemäß Art. 2 VerfRF ist der Staat verpflichtet, die Rechte und die Freiheiten des Menschen und des Bürgers anzuerkennen, zu wahren und zu schützen. Dem Jedermann-Recht steht daher die Pflicht des Staates gegenüber, die Zugänglichkeit – und damit auch die Erhaltung – von Kulturgütern zu gewährleisten.¹⁵

¹² In diesem Sinne *S.N. Bratanovskij / A.A. Roždestvina*, Kommentar zum Föderalen Gesetz Nr. 73 „Über die Objekte des kulturellen Erbes (Geschichts- und Kulturdenkmäler) der Völker der Russischen Föderation“ (russ.), Moskau 2005, Erl. 2 zu Art. 7, in: Online-Datenbank „KonsultantPlus“; vgl. auch *Bogomjakov, I.V.*, Die Realisierung des Zugangs zum Gegenstand des kulturellen Erbes (russ.), in: *Rossijskaja justicija* 2010, Nr. 5, 18 ff.

¹³ Vgl. VerfG RF, Beschluss vom 15.7.2010, Nr. 931-O-O, abrufbar unter <http://www.ksrf.ru>.

¹⁴ Vgl. *A.A. Roždestvina*, Kommentar zu den „Grundlagen der Gesetzgebung der Russischen Föderation über die Kultur“ vom 9.10.1992 N 3612-1 (russ.), 2007, Erl. zu Art. 1, in: Online-Datenbank „KonsultantPlus“.

¹⁵ VerfG RF, Beschluss vom 15.7.2010, Fn. 13, S. 13 f.

2. Pflicht zur Erhaltung des kulturellen und historischen Erbes

a. Historisches und kulturelles Erbe

Gegenstand der in Art. 44 Abs. 3 VerfRF normierten Grundpflicht sind das „historische und kulturelle Erbe“ sowie „Geschichts- und Kulturdenkmäler“. Die Bedeutung des in der Verfassung verwendeten Terminus erschließt sich aus Art. 3 KulGrG¹⁶:

Materielle und ideelle Werte, die in der Vergangenheit erschaffen worden sind sowie Denkmäler und historisch-kulturelle Territorien und Objekte, die von Bedeutung sind für die Bewahrung und Entwicklung der Identität der Russischen Föderation und ihrer Völker sowie deren Beitrag zur Weltzivilisation.

Deutlich wird daran zum einen, dass zum „kulturellen Erbe“ im Sinne der Verfassung nicht allein Denkmäler im Sinne des Art. 3 DenkmalG RF, sondern letztlich alle gegenständlichen Zeugnisse der historisch-kulturellen Entwicklung der Russischen Föderation bzw. ihrer Völker gehören.¹⁷ Zum anderen ist der Begriff „kulturelles Erbe“ explizit vergangenheitsbezogen,¹⁸ so dass der in der Verfassung verwendeten Formulierung „historisches Erbe“ keine eigenständige Bedeutung beizumessen sein dürfte.¹⁹

b. Adressaten

Art. 44 Abs. 3 VerfRF verpflichtet „jedermann“. Die verfassungsrechtlichen Pflichten aus dem II. Kapitel der russischen Verfassung richten sich hierbei dem Wortlaut nach, wie auch die dort normierten Rechte, zunächst vorrangig an den Bürger.²⁰ Dabei werden in erster Linie private Eigentümer und Besitzer von historisch bzw. kulturell wertvollen Gegenständen – insbesondere von Denkmälern – angesprochen: Die ihnen auferlegten weit reichenden Instandsetzungs- und Instandhaltungspflichten sowie Veränderungs-, Verbringungs- und Nutzungsverbote sind als Ausprägungen der Grundpflicht aus Art. 44 Abs. 3 VerfRF zu sehen.²¹ Zugleich gilt die Verfassungsnorm aber auch im Verhältnis zu Dritten, die hierdurch zu einer ehrenamtlichen „Sorge um die Erhaltung des kulturellen Erbes“ jedenfalls berechtigt werden.

Abgesehen hiervon wird in Art. 44 Abs. 3 VerfRF auch eine Pflicht der öffentlichen Hand zur Erhaltung des historischen und kulturellen Erbes – in erster Linie der Denkmäler im öffentlichen Eigentum, daneben aber auch solcher im Privateigentum – statuiert. Ob diese Pflicht unmittelbar aus Art. 44 Abs. 3 VerfRF abgeleitet werden kann,²² kann

¹⁶ L.A. Trachtengerc / N.V. Šeljutto, Erl. zu Art. 44, in: L. A. Okun'kov, Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation, 2. Auflage, Moskau 1996, S. 197.

¹⁷ Der Begriff „kulturelles Erbe“ umfasst deshalb z.B. auch bewegliche Gegenstände von historisch-kulturellem Wert, die nicht zu den Schutzgütern des DenkmalG RF gehören und allenfalls gegen die Abwanderung ins Ausland geschützt sind.

¹⁸ Vgl. Michajlova, Der staatliche und rechtliche Schutz des historisch und kulturellen Erbes Russlands in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts, Moskau 2001, S. 27.

¹⁹ V. D. Karpovič, Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation, Moskau 2002, Erl. 3 zu Art. 44, in: Online-Datenbank „Garant“.

²⁰ Vgl. zu Art. 58 VerfRF: D.S. Velieva, Subjekte der Verfassungspflicht, Natur und die Umwelt zu erhalten und sorgsam mit den Naturreichtümern umzugehen. (russ.), in: Konstitucionnoe i municipal'noe pravo 2009, Nr. 18, S. 7 ff.

²¹ Vgl. Dimitrij Davydov, Denkmalschutz und Eigentumsfreiheit im deutschen und russischen Recht, Saarbrücken 2011, S. 146-152.

²² So Velieva (Fn. 20), S. 7 ff.

dahin gestellt bleiben, soweit, wie oben dargestellt,²³ das Recht auf Erhaltung von Kulturgütern als ein Bestandteil des Rechts aus Art. 44 Abs. 2 VerfRF verstanden wird und die Sorge des Staates und seiner Einrichtungen um Geschichts- und Kulturdenkmäler als Realisierung dieses Rechts qualifiziert werden kann.

3. Realisierungsmechanismen

Der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation zufolge²⁴ bilden das Recht auf Zugang zu Kulturgütern und die Pflicht zur Erhaltung des historischen und kulturellen Erbes gemeinsam mit dem Recht auf wohlbehaltene Umwelt und der entsprechenden Pflicht zur Umwelterhaltung und -schutz gemäß Art. 42, 58 VerfRF eine einheitliche Grundlage für ein umfassendes Recht des Bürgers auf die Erhaltung des historisch-kulturellen Lebensraums. Die Realisierung dieses Rechts erfolgt auf der Grundlage des Art. 45 VerfRF, wonach der staatliche Rechtsschutz garantiert wird und jedem das Recht eingeräumt wird, die Rechte mit allen nicht verbotenen Mitteln zu verteidigen.

Dem *Gesetzgeber* obliegt es, die normativen Rahmenbedingungen für die Realisierung dieses Rechts zu schaffen.²⁵ Bezogen auf Geschichts- und Kulturdenkmäler als einem maßgeblichen Bestandteil des historisch-kulturellen Lebensraums ist in erster Linie das Denkmalschutzgesetz – ausweislich seiner Präambel – auf die Realisierung von Rechten und Pflichten aus Art. 44 der Verfassung gerichtet. Das Gesetz legt Eigentümern und Besitzern von Geschichts- und Kulturdenkmälern diverse Handlungspflichten und Verbote auf und versieht Behörden mit einer Reihe von Eingriffsbefugnissen für den Fall, dass diese Pflichten missachtet werden, so z.B. mit der Befugnis, bei Verwahrlosung des Denkmals dieses dem Eigentümer zu entziehen (Art. 54 DenkmalG RF).²⁶ Zusammen mit den präventiven Aufgaben – vor allem der Unterschutzstellung von Einzelobjekten (Art. 18 ff. DenkmalG RF) und der Ausweisung von Schutzzonen (Art. 34 DenkmalG RF) – ist hier der Kern der normativen Gewährleistung des historisch-kulturellen Lebensraumes zu sehen. Daneben regelt das Gesetz auch den Zugang im engeren Sinne, indem es dem Eigentümer die – dienstbarkeitsähnliche²⁷ – Pflicht auferlegt, den Zutritt der Allgemeinheit zum Objekt zu gewährleisten (Art. 52 Abs. 3 DenkmalG RF). Der notwendige Umfang des Zutritts ergibt sich allerdings nicht aus dem Gesetz, sondern wird – je nach Umständen des Einzelfalls – in Abstimmung mit der zuständigen Behörde festgesetzt.²⁸

Die *Verwaltung*, d.h. die für den Schutz und die Pflege von Geschichts- und Kulturdenkmälern jeweils zuständigen föderalen, regionalen und munizipalen Behörden,²⁹ ist in der Pflicht, die gesetzlichen Normen durch präventive oder repressive Maßnahmen zu

²³ S. oben, I 1b).

²⁴ Vgl. VerfG RF, Beschluss vom 15.7.2010, Fn. 13.

²⁵ Vgl. VerfG RF, Beschluss vom 15.7.2010, Fn. 13, S. 18 f.

²⁶ Vgl. Davydov (Fn. 21), S. 159-169.

²⁷ Mel'nik (Fn. 4), S. 33 (37 f.).

²⁸ Vgl. die mit Verordnung der Regierung der Russischen Föderation vom 16.12.2002 (Nr. 894) in Kraft gesetzte Verfahrensvorschrift „Über die Vorbereitung und Vollziehung von Schutzverpflichtungen bei der Privatisierung von Objekten des kulturellen Erbes“, Nr. 14b).

²⁹ S. unten, II 4.

konkretisieren.³⁰ Die Realisierung des Grundrechts auf einen intakten historisch-kulturellen Lebensraum bedeutet, dass von den, den Denkmalbehörden eingeräumten Befugnissen tatsächlich Gebrauch gemacht wird, dass also z.B. erkannte Denkmäler innerhalb der gesetzlichen Frist förmlich unter Schutz gestellt (eingetragen) und Schutzzonen ausgewiesen werden und auf Vernachlässigung der Denkmäler durch ihre Eigentümer mit geeigneten Sanktionen – bis hin zur Enteignung – reagiert wird.

Die *Gerichte* sind schließlich gehalten, das Handeln der Exekutive – auch ihre Untätigkeit – auf dessen Vereinbarkeit mit der Verfassung, die dabei im Lichte der internationalen Übereinkünfte auszulegen ist, zu überprüfen.³¹ Zwar spricht das Verfassungsgericht davon, dass in jedem konkreten Fall – je nach den Besonderheiten des betroffenen historisch-kulturellen Objekts und der Zusammenschau aller städtebaulichen Faktoren – ein angemessener Interessenausgleich zwischen den sozial-wirtschaftlichen Entwicklungsinteressen, dem technischen Fortschritt und den damit verbundenen Rechten einerseits und dem Interesse an der Erhaltung des historisch-kulturellen Erbes, dem Umweltschutz und den damit verbundenen Rechten ideell-kultureller Art andererseits gesucht werden muss.³² Zugleich zitiert das Gericht aber auch die KSZE-Schlussakte, wonach die wirtschaftliche Entwicklung und der technische Fortschritt mit dem Umweltschutz und der Bewahrung von historischen und kulturellen Gütern vereinbar sein müssen. Hieraus folgt, dass der Rechtsanwender (Behörden und Gerichte) bei seiner Entscheidungsfindung die Belange des Kulturgüterschutzes nicht einfach nur berücksichtigen, sondern vielmehr der Bedeutung des kulturellen Erbes als Verfassungsgut, d.h. sowohl der eigenen Grundpflicht zum Schutz des kulturellen Erbes als auch dem Grundrecht auf Erhaltung eines intakten historisch-kulturellen Lebensraums, Rechnung tragen muss.

II. „Ehrenamtliche Denkmalpflege“ vs. „Staatlicher Denkmalschutz“

In seiner Arbeit „Der Denkmalschutz in Russland als ein historisch-kulturelles Phänomen“ charakterisiert *A.M. Kulemzin* die Erhaltung von Denkmälern als eine „spezifische, historisch gewachsene Form des gesellschaftlichen Handelns“³³ und spricht in diesem Zusammenhang die sog. „gesellschaftliche Denkmalpflege“ an, die teilweise als Partner, teilweise aber auch als Gegenpol zum „staatlichen Denkmalschutz“ agiert.³⁴ Tatsächlich offenbart der rechtshistorische Rückblick, dass die Beteiligung von einzelnen Enthusiasten, Verbänden und Vereinen im Bereich der Erhaltung des kulturellen Erbes in Russland keine neuzeitliche Erscheinung ist, sondern dass hier – über Staats- und Gesellschaftsformen hinweg – eine Kontinuität festzustellen ist.

1. Gesellschaftliche Denkmalpflege im Russischen Reich

Obwohl das Interesse an der Erhaltung von Bau- und Kunstwerken der Vergangenheit im Russischen Reich bereits in der Mitte des 19. Jahrhunderts als wichtige Staatsaufgabe artikuliert wurde, scheiterten sämtliche Anläufe der russischen Regierung, eine Denkmalschutzgesetzgebung auf den Weg zu bringen, ebenso wie die Versuche, ein wirksa-

³⁰ VerfG RF, Beschluss vom 15.7.2010, Fn. 13, S. 16.

³¹ VerfG RF, ebenda, S. 18 f.

³² VerfG RF, ebenda, S. 19.

³³ *A.M. Kulemzin*: Der Denkmalschutz in Russland als historisch-kulturelles Phänomen. Diss. Tomsk, 2001, S. 286 f., 290-296.

³⁴ *Kulemzin* (Fn. 33), S. 297-300, 306 ff., 319 ff.

mes System des staatlichen Denkmalschutzes zu installieren.³⁵ Gefüllt wurde das hierdurch bestehende Vakuum von lokalen und überregionalen Vereinen und Verbänden, die sich ehrenamtlich im Bereich der Erhaltung des kulturellen Erbes engagierten.³⁶ Neben wissenschaftlichen Aufgaben wie der Erfassung und Erforschung von denkmalwürdigen Objekten (nach damaliger Diktion: Altertumsdenkmälern) und der Planung und Durchführung von archäologischen Grabungen nahmen diese Organisationen zum Teil originär hoheitliche Aufgaben wahr, so z.B. die Überwachung des Zustands von denkmalwerten Bauwerken und die Genehmigung von Bau-, Instandsetzungs- oder Restaurierungsmaßnahmen an solchen Objekten.³⁷ Jedenfalls als Ergänzung zum staatlichen Denkmalschutz verstand sich z.B. die 1909 gegründete Gesellschaft für den Schutz und die Pflege von Kunst- und Altertumsdenkmälern in Russland, die sich zum Ziel gesetzt hatte, „alle Denkmäler von künstlerischer und historischer Bedeutung“ vor Zerstörung und Verunstaltung zu bewahren, darunter ausdrücklich auch solche Objekte, die aus der Sicht des staatlichen Denkmalschutzes „zu jung“ und damit vom Denkmalbegriff nicht erfasst wurden.³⁸ Die schrittweise Etablierung des staatlichen Denkmalschutzes in der Zeit nach 1889 hatte Aufgabenüberschneidungen und damit Zuständigkeitskonflikte zwischen staatlichen und ehrenamtlichen Organisationen zur Folge; gleichwohl zog sich die ehrenamtliche Denkmalpflege nicht aus dem Gesetzesvollzug zurück.³⁹

2. Gesellschaftliche Denkmalpflege in der UdSSR

Nach der Auflösung der früheren nichtstaatlichen Denkmalpflegeorganisationen, die nach der Februar- und der Oktoberrevolution zunächst formell weiter bestanden hatten in den 1920er Jahren und einer Periode der staatlichen Kulturpolitik, die von einem Generalverdacht gegenüber der ehrenamtlichen Denkmal- und Heimatpflege gekennzeichnet war,⁴⁰ kam es in den 1960er Jahren zu einer staatlich initiierten Reaktivierung des gesellschaftlichen Engagements im Bereich der Erhaltung von Denkmälern.⁴¹ Bei der 1965 gegründeten „Gesamtrussischen Gesellschaft für den Schutz von Geschichts- und Kulturdenkmälern“ (GGSGKD) handelte es sich um eine weit verzweigte Organisation, deren Statut neben der Sensibilisierung der Bevölkerung für die Belange des kulturellen Erbes auch die Unterstützung der staatlichen Dienststellen des Denkmalschutzes, beispielsweise im Bereich der Denkmalerfassung und der „gesellschaftlichen Kontrolle“ der Erhaltung und Nutzung einzelner Objekte, vorsah. Die Rechtsstellung der als nichtstaatlich deklarierten Gesellschaft (deren Führungsriege allerdings personell eng mit der staatlichen Kulturverwaltung verflochten war) wurde 1978 im Denkmalschutzgesetz der RSFSR⁴² verankert. Aus Art. 12 DenkmalG RSFSR folgte, dass öffentliche Organisatio-

³⁵ Vgl. *M.A. Poljakova*: Der Schutz des kulturellen Erbes Russlands, Moskau 2005, S. 28-40, 118 f.

³⁶ So z.B. der Odessaer Gesellschaft für Geschichte und Altertümer (1839-1922), der Kaiserlichen Russischen Archäologischen Gesellschaft (1846-1924) und der Moskauer Archäologischen Gesellschaft (1864-1923).

³⁷ Vgl. *Poljakova* (Fn. 35), S. 226-232.

³⁸ Gegenstand des Schutzauftrags der staatlichen Denkmalschutzbehörde (der Kaiserlichen Archäologischen Kommission) waren Bauwerke und Funde aus der Zeit vor 1725.

³⁹ Bezeichnend ist, dass selbst nach der Übertragung der Aufsicht über die Altertumsdenkmäler an eine staatliche Dienststelle, nämlich die Kaiserliche Archäologische Kommission, Bauvorhaben weiterhin der Moskauer Archäologischen Gesellschaft zur Abstimmung vorgelegt wurden.

⁴⁰ Vgl. *Poljakova* (Fn. 35), S. 237-243.

⁴¹ Vgl. *N.V. Michajlova*, Fn. 18, Moskau 2001, S. 118 f.

⁴² Gesetz der RSFSR „Über den Schutz und die Nutzung von Geschichts- und Kulturdenkmälern“ vom 15.12.1978 (VVS RSFSR 1978, Nr. 51, Art. 1378).

nen, darunter auch explizit die GGSGKD, aber auch einzelne Bürger den staatlichen Stellen „bei Durchführung von Maßnahmen des Schutzes, der Nutzung, der Restaurierung, der Erfassung und Vermittlung von Geschichts- und Kulturdenkmälern“ unterstützend zur Seite stehen sollten; als Grundlage dieser Mitwirkung verwies der Gesetzgeber auf „die Pflicht und Obliegenheit aller Bürger der RSFSR“, sich um die Erhaltung von Geschichts- und Kulturdenkmälern zu sorgen. Die Mitwirkung der GGSGKD war in Art. 13 DenkmalG RSFSR spezifiziert: Neben der Popularisierung des Denkmalschutzes⁴³ und der Denkmalgesetzgebung wurde dieser Organisation ausdrücklich die Denkmalüberwachung übertragen. Zusätzlich sollte die GGSGKD beratend an der Festsetzung von sog. Schutzzonen von Denkmälern (Art. 34 DenkmalG RSFSR), der Erteilung von Genehmigungen für Bau- und Bodenarbeiten in den Schutzzonen (Art. 35 DenkmalG RSFSR), der Ausweisung von Reservaten (Art. 37 DenkmalG RSFSR), der Abstimmung von städtebaulichen Planungen (Art. 40 DenkmalG RSFSR) mitwirken. Die der GGSGKD zugewiesenen Aufgaben und Mitwirkungsrechte galten formell auch in der Russischen Föderation, haben allerdings die Gesetzesnovelle von 2002 nicht überdauert.

3. Gesellschaftliche Denkmalpflege in der Russischen Föderation

Anders als die Vorgängerregelung enthält das geltende Denkmalschutzgesetz der Russischen Föderation aus dem Jahr 2002⁴⁴ keine Bestimmungen über konkrete Aufgaben oder Mitwirkungsbefugnisse von Nichtregierungsorganisationen (oder Einzelpersonen) im Bereich des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Lediglich in Art. 8 DenkmalG RF ist in allgemeiner Form von dem Recht öffentlicher und religiöser Organisationen, föderale Behörden „im Einklang mit der Gesetzgebung zu unterstützen“, die Rede. Im Übrigen nehmen die in Russland aktuell agierenden Vereine und Verbände für sich in Anspruch, am Vollzug der Denkmalschutzgesetzgebung mitzuwirken, ohne dass hierfür eine gesetzliche Grundlage existiert.

So versteht sich z.B. die als Nichtregierungsorganisation weiterhin existierende „Gesamtrussische Gesellschaft für den Schutz von Geschichts- und Kulturdenkmälern“ (GGSGKD) laut ihrem Statut⁴⁵ als ein „gesellschaftliches Organ des Denkmalschutzes“ und damit offenbar als Pendant zu den im Denkmalschutzgesetz festgeschriebenen „staatlichen“ (föderalen, regionalen) und „municipalen“ Organen des Denkmalschutzes (Art. 9, Art. 10 DenkmalG RF). Das Hauptanliegen der Organisation besteht hiernach in der „Wahrnehmung der konstitutionellen Rechte der Bürger auf Teilnahme an der Erhaltung des historisch-kulturellen Erbes und auf Zugang zu den Kulturgütern der Völker der Russischen Föderation“. Als zentrale Aufgaben der Gesellschaft werden u.a. genannt: „die Organisation einer öffentlichen Überwachung des Erhaltungszustands von Geschichts- und Kulturdenkmälern“, „die Aufsicht über die städtebauliche Tätigkeit auf historischen Territorien, die Geschichts- und Kulturdenkmäler aufweisen“, „die Aufsicht über die wirtschaftliche Tätigkeit in den Grenzen von Schutzzonen und sonstigen geschützten Territorien“.

⁴³ Ende der 1970er Jahre zählte die GGSGKD 12 Millionen Mitglieder in der gesamten RSFSR.

⁴⁴ Föderales Gesetz Nr. 73 „Über die Objekte des kulturellen Erbes (Geschichts- und Kulturdenkmäler) der Völker der Russischen Föderation“ vom 14.7.2002 i.d.F. v. 30.11.2010 mit den Änderungen v. 13.12.2010. Die übergangsweise fortgeltenden Vorschriften des alten Gesetzes (u.a. die Art. 34, 35 und 40 DenkmalG RSFSR, in denen die GGSGKD als mitwirkende Stelle erwähnt war), sind zum 31.12.2010 ausgelaufen.

⁴⁵ Statut der landesweiten öffentlichen Organisation „Gesamtrussische Gesellschaft für die Erhaltung von Geschichts- und Kulturdenkmälern“ vom 3.7.1991 i.d.F. v. 3.7.2002.

Ähnlich definiert ihre Ziele und Aufgaben die Moskauer NGO *Archmadzor*,⁴⁶ deren Augenmerk u.a. auf dem öffentlichen Monitoring des Zustands und der Nutzung von Geschichts- und Kulturdenkmälern in Moskau, der Publimachung von Verstößen gegen das Denkmalschutzgesetz und der Organisation von unabhängigen juristischen Expertisen zu Problemen im Zusammenhang mit historischen Denkmälern in Moskau liegt.

Die St. Petersburger NGO „Die unabhängige öffentliche Bewegung für die Erhaltung des kulturellen Erbes von St. Petersburg „Lebendige Stadt““ sieht sich ausweislich ihres Statuts ebenfalls in der Pflicht, zur Erhaltung St. Petersburgs als „eines einheitlichen einzigartigen Geschichts- und Kulturdenkmals“ beizutragen und zugleich „Menschen- und Bürgerrechte und -freiheiten bei der Realisierung von städtebaulichen Projekten auf dem Territorium der Stadt St. Petersburg und des Gebiets Leningrad zu gewährleisten“. Die Bewegung betrachtet es deshalb als ihre Aufgabe, gegen „Verstöße gegen die Gesetzgebung im Bereich des Städtebaus und die Umsetzung städtebaulicher Lösungen, die zum Verlust des kulturellen Erbes und zur Verletzung von Bürgerrechten und -freiheiten führen können, zu kämpfen“.

4. Kompetenzen der Behörden

Das Föderale Denkmalschutzgesetz umschreibt die gesetzlichen Ziele – und zugleich die behördlichen Aufgaben – im Bereich der Erhaltung des kulturellen Erbes mit den beiden, miteinander inhaltlich eng verwobenen Begriffen „Erhaltung, Nutzung und Popularisierung von Objekten des kulturellen Erbes“ und „staatlicher Schutz von Objekten des kulturellen Erbes“ (Art. 1 Nr. 1 DenkmalG RF). Der Begriff „staatlicher Schutz“ ist in Art. 6 DenkmalG RF definiert:

„Das System der rechtlichen, organisatorischen, finanziellen, materiell-technischen, Informations- und sonstigen, von den Organen der Staatsmacht der Russischen Föderation, von den Organen der Staatsmacht der Subjekte der Russischen Föderation und von den Organen der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen ihrer Kompetenzen zu ergreifenden Maßnahmen, die auf Entdeckung, Erfassung, Erforschung von Objekten des kulturellen Erbes, Vorbeugung ihrer Zerstörung oder Beschädigung, Überwachung der Erhaltung und Nutzung der Objekte des kulturellen Erbes gemäß dem vorliegenden Föderalen Gesetz gerichtet sind“.

Unter „Erhaltung“ (Art. 40 DenkmalG RF) versteht der Gesetzgeber hingegen:

„Reparatur- und Restaurierungsarbeiten, die auf die physische Erhaltung des Objekts des kulturellen Erbes gerichtet sind, darunter die Konservierung des Objekts des kulturellen Erbes, Reparatur am Denkmal, Restaurierung des Denkmals oder des Ensembles, Anpassung des Objekts des kulturellen Erbes an die moderne Nutzung sowie Forschungs-, Entwicklungs-, Planungs- und Produktionsarbeiten, wissenschaftlich-methodische Führung, technische Aufsicht und Autorenkontrolle“.

Die konkrete Verteilung dieser Aufgaben zwischen den föderalen, regionalen und örtlichen (munizipalen) Behörden hängt einerseits mit den Eigentumsverhältnissen,⁴⁷ ande-

⁴⁶ Bemerkenswert ist bereits der Name der Organisation, der sich aus den Wörtern „*architektura*“ (Architektur) und „*nadzor*“ (Aufsicht) zusammensetzt.

⁴⁷ Die Zuständigkeit für die Aufgaben der Denkmalpflege („Erhaltung, Nutzung, Popularisierung“) haben bei Denkmälern im Eigentum der Kommunen die kommunalen Denkmalschutzbehörden (Art. 9.3 Nr. 1 DenkmalG RF), bei Denkmälern im Eigentum der Föderationssubjekte die regionalen Denkmalschutzbehörden (Art. 9.2 Nr. 3 DenkmalG RF). Die „Erhaltung, Nutzung und Popularisierung“ von Denkmälern im föderalen Eigentum gehört zu den Kompetenzen der Föderation, deren Wahrnehmung den regionalen Denkmalschutzbehörden übertragen wurde (Art. 9.1 Abs. 1 Nr. 1 DenkmalG RF). Hiervon

rerseits mit der historisch-kulturellen Bedeutung des Denkmals⁴⁸ zusammen und befindet sich seit Verabschiedung des Gesetzes im Jahr 2002 im stetigen Wandel. Hinzu kommt, dass die „administrative Zersplitterung“ – also die Verteilung von Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege auf mehrere Behörden innerhalb einer Kompetenzebene –, die in den 1990er Jahren ein wesentliches Charakteristikum der Rechtslage in Russland war,⁴⁹ erst in jüngster Vergangenheit überwunden wurde.⁵⁰

Zuständigkeitskonflikte zwischen den unterschiedlichen Ebenen der öffentlichen Denkmalverwaltung sowie innerhalb der einzelnen Ebenen haben in der Praxis vielfach dazu geführt, dass Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege über Jahre hinweg von keiner Dienststelle wahrgenommen wurden. Diese und andere Vollzugsdefizite⁵¹ dürften für den Eindruck ursächlich sein, die Aufgabe der Erhaltung des kulturellen Erbes werde vom Staat und seinen Institutionen nicht oder nicht umfassend wahrgenommen, so dass bürgerschaftliches Handeln erforderlich ist, um diese Lücke zu schließen.

5. Fazit

Festzustellen ist, dass die von den zahlreichen NGOs in ihren Handlungsprogrammen festgeschriebenen Aufgaben, z.B. die Überwachung des Erhaltungszustands von denkmalgeschützten Gebäuden oder die fachliche und rechtliche Kontrolle von städtebaulichen Planungen und einzelnen Bauvorhaben zu Kompetenzen gehören, die im Denkmalschutzgesetz staatlichen und kommunalen Behörden zugewiesen werden. In der Tradition der ehrenamtlichen Denkmalpflege des 19. Jahrhunderts stehend verstehen sich die im Bereich der Erhaltung des kulturellen Erbes wirkenden Vereine offenbar als „Anwälte der Denkmäler“ und zugleich als Verfechter der kulturellen Teilhaberechte der Bürger.

III. Aktuelle Verfahren

1. Alexandersäule in St. Petersburg und die Große Wintereisbahn

Im November 2007 wurde mit einem feierlichen Akt die „Große Wintereisbahn“ – eine für die Dauer der Wintersaison 2007/2008 errichtete temporäre Anlage – an einer exponierten Stelle in der historischen Innenstadt von St. Petersburg, nämlich exakt in der Mitte des als architektonisches Ensemble von Weltrang geltenden, von den bedeutendsten

ausgenommen sind föderale Denkmäler, die von der Regierung der RF auf eine besondere Liste gesetzt wurden und weiterhin von föderalen Behörden betreut werden sollen (Art. 9 Nr. 5 DenkmalG RF).

⁴⁸ Gemäß Art. 4 DenkmalG RF werden Denkmäler in der RF in drei Kategorien unterteilt (Denkmäler von föderaler, regionaler und lokaler [municipaler] Bedeutung). Die Zuständigkeit für die Aufgaben des „staatlichen Schutzes“ von Denkmälern richtet sich nach der Bedeutungskategorie.

⁴⁹ Vgl. *N.V. Michajlova* (Fn. 18), S. 201, 204.

⁵⁰ Bis zur Regierungsumbildung im Mai 2008 waren Aufgaben der Erhaltung des kulturellen Erbes auf der föderalen Ebene zwischen dem Ministerium für Kultur der Russischen Föderation und drei verschiedenen föderalen Behörden aufgeteilt: der Föderalen Agentur für Kultur und Kinematografie, dem Föderalen Dienst für Kulturgüterschutz und der Föderalen Agentur für die Verwaltung des föderalen Eigentums. Die zum Ressort des Kulturministeriums gehörende Föderale Agentur für Kultur und Kinematografie wurde 2008 aufgelöst, wobei ihre Aufgaben unmittelbar dem Kulturministerium der Russischen Föderation übertragen wurden. Das gleiche geschah 2011 mit dem Föderalen Dienst für Kulturgüterschutz.

⁵¹ Vgl. *Sergei Gorbatenko*, Threats to the Historic Urban Landscape of St. Petersburg, in: Christoph Machat / Michael Petzet / John Ziesemer (Hrsg.), *ICOMOS World Report 2008-2010 on Monuments and Sites in Danger*, Berlin 2011, S. 159-164.

russischen Baumeistern des 18. und 19. Jahrhunderts konzipierten Palastplatzes,⁵² eröffnet. Die 5000 qm messende Eisbahn umschloss das Podest der unter Denkmalschutz stehenden Alexandersäule – eines Werks von Auguste de Montferrand – und veränderte zudem die Sicht auf sämtliche den Platz säumenden Objekte des kulturellen Erbes, insbesondere den von Bartolomeo Francesco Rastrelli geschaffenen Winterpalast und das Gebäude des Generalstabs von Carlo Rossi.⁵³ Die Regierung der Stadt St. Petersburg hatte mit Verfügung vom 10. März 2007 die Errichtung der Eisbahn auf dem Palastplatz genehmigt, ohne dass die zuständigen Denkmalschutzbehörden diese Entscheidung beanstanden hätten. Hiergegen wandten sich Vertreter einer Bürgerinitiative (darunter auch die Koordinatorin der Bewegung „Lebendige Stadt“) im Wege eines Antrags gemäß Art. 254 ZPGB RF und forderten ein Einschreiten der regionalen⁵⁴ und der föderalen Denkmalschutzbehörde.⁵⁵ Die Antragsteller machten geltend, durch die Errichtung und Nutzung der Eisbahn sei ihr Recht auf Zugang zum Kulturgut „Alexandersäule“ vereitelt worden. Zudem sei durch die Eisbahn das Erscheinungsbild des Palastplatzes, der für sich genommen die Merkmale eines Geschichts- und Kulturdenkmals aufweise, entstellt, so dass auch die Teilhabe an diesem Kulturgut erschwert sei. Das in erster Instanz mit der Sache befasste Bezirksgericht des Kujbyševskij Stadtbezirks (Urteil vom 5. Februar 2008, Nr. 2-945/08) verneinte zwar die Rechtsbeeinträchtigung im Hinblick auf das Kulturgut „Palastplatz“ – dieser sei bislang nicht förmlich als Objekt des kulturellen Erbes ausgewiesen worden, so dass die Schutzbestimmungen des föderalen Denkmalschutzgesetzes nicht anwendbar seien –, gab dem Antrag aber im Übrigen statt. Das Gericht führte aus, unter dem Recht auf Zugang zum Geschichts- und Kulturdenkmal „Alexandersäule“ im Sinne des Art. 7 Abs. 2 DenkmalG RF sei die Möglichkeit der visuellen Wahrnehmung der Säule sowohl als Ganzes als auch ihrer einzelnen Bestandteile zu verstehen. Hierunter falle auch die Einsehbarkeit der Säule von historisch und städtebaulich relevanten Standorten wie z.B. dem Torbogen des Generalstabsgebäudes oder den vier in den Platz einmündenden Straßen. Das Gericht sah es als erwiesen an, dass durch den Standort und die konstruktiven Besonderheiten der Eisbahn die Proportionen der Säule verzerrt und einzelne Bereiche des Podests verdeckt waren, so dass das Recht der Antragsteller auf eine ungehinderte Teilhabe an diesem Objekt des kulturellen Erbes wesentlich erschwert war. Den Einwand der Antragsgegner, die Erschwernis habe lediglich vorübergehenden Charakter ließ das Gericht nicht gelten, da das Recht der Bürger auf Zugang zu Objekten des kulturellen Erbes dem Wortlaut des Gesetzes nach vorbehaltlos gewährleistet sei. Das Verhalten der zuständigen Behörden, die eine angemessene Prüfung der Denkmalverträglichkeit der Eislaufbahn – einschließlich der Beurteilung, ob Rechte der Bürger verletzt sind – nicht durchgeführt hatten, wertete das Gericht als Untätigkeit und verpflichtete die Antragsgegner, die versäumte Prüfung nachzuholen und die zur Beseitigung der Rechtsverletzung der Antragsteller erforderlichen Anordnungen zu treffen. Den einleuchtenden Ausführungen des Bezirksgerichts hat sich die Berufungsinstantz nicht angeschlossen. Mit Beschluss vom 4. März 2008 hob das Stadtgericht von St. Petersburg die erstinstanzliche Entscheidung auf. Das Gericht führte aus, die Antragstel-

⁵² Vgl. *M.V. Iogansen / V.G. Lisovskij*, Leningrad. Bau- und Kunstdenkmäler des 18.-20. Jh. (russ.), Leningrad 1979, S. 191-201; *V.G. Isačenko*: Architektur von Sankt Petersburg (russ.), St. Petersburg 2002, S. 25.

⁵³ Vgl. *Isačenko* (Fn. 52), S. 25, 26, 99.

⁵⁴ Komitee für die staatliche Kontrolle, die Nutzung und den Schutz von Geschichts- und Kulturdenkmälern Sankt-Petersburgs (KGIOP).

⁵⁵ Zum damaligen Zeitpunkt: Föderaler Dienst für die Aufsicht im Bereich der Massenmedien und des Schutzes des kulturellen Erbes (*Rossvjaz' ochrankul'tura*).

ler hätten nicht gegen die Behörden, sondern – im Wege einer Klage – unmittelbar gegen den Bauherrn vorgehen müssen.

2. Schwedische Festung Nyenskans und „Ochta-Zentrum“

Eine Reihe von Gerichtsverfahren hat auch das eingangs erwähnte, umstrittene Vorhaben des Energiekonzerns Gazprom hervorgerufen, nahe der Mündung des Flusses Ochta in die Newa ein neues Geschäftsviertel („Gazprom-City“ bzw. „Ochta-Zentrum“) zu bauen. Bereits in den 1990er Jahren waren im Zuge der archäologischen Grabungen auf dem später für den Bau des Geschäftsviertels vorgesehenen Industriegelände Überreste von Wohn- und Wehranlagen aus der Zeit vor der Gründung St. Petersburgs zu Tage getreten, vor allem Fragmente der schwedischen Festung Nyenskans aus dem 17./18. Jahrhundert sowie Spuren ihres Vorläufers, der mittelalterlichen Festung Landskrona.⁵⁶ Der gesamte Fundkomplex wurde – angesichts seiner erheblichen historischen, wissenschaftlichen und künstlerischen Bedeutung als Keimzelle der späteren russischen Reichshauptstadt – 2001 durch Verfügung der St. Petersburger Denkmalschutzbehörde⁵⁷ in die Liste der neu erfassten Objekte des kulturellen Erbes eingetragen. Anfang 2009 wurde das Territorium des archäologischen Denkmals „Nyenskans“ in einem Spezialgesetz der Stadt St. Petersburg eindeutig festgelegt.⁵⁸ In der Folgezeit bemühte sich jedoch die Regierung der Stadt, den Umfang und die Rechtsfolgen der Unterschutzstellung durch eine Reihe von Maßnahmen zugunsten des Gazprom-Bauprojekts zu revidieren.

So hat die St. Petersburger Denkmalschutzbehörde mit Verfügung vom 21. August 2009 einen Plan des Objekts „Nyenskans“ festgesetzt, in dem die Grenzen des Denkmals gegenüber dem bisherigen, gesetzlich verankerten Verlauf korrigiert wurden. Gerade der zentrale Bereich der ehemaligen Festung wurde – mit Hinweis auf den schlechten Erhaltungszustand der archäologischen Substanz und die Möglichkeit einer Bergung von bedeutenden Funden – aus dem Unterschutzstellungsumfang ausgeschlossen. Gegen diese Entscheidung ging ein Anwohner, unterstützt durch die Verwaltung des föderalen Dienstes für Kulturgüterschutz im föderalen Bezirk Nord-Westen, im Wege eines Antrags nach Art. 254 ZPGB RF vor. Der Antragsteller berief sich darauf, dass durch die angegriffene Verfügung die städtische Behörde die Ausdehnung des neu erfassten Objekts des kulturellen Erbes erheblich verkleinert und damit die Voraussetzungen für dessen Zerstörung geschaffen habe. Infolgedessen laufe das Recht des Antragstellers auf Zugang zum Denkmal Gefahr, vereitelt zu werden. Mit Entscheidung vom 24. Juni 2010 (Nr. 2-546/10) wies das Bezirksgericht des Krasnogvardejskij Bezirks der Stadt St. Petersburg den Antrag ab. Es folgte dem Einwand des Antragsgegners, eine Pflicht zur Gewährleistung des Zugangs der Öffentlichkeit bestehe nur bei eingetragenen Objekten des kulturellen Erbes (Art. 52 Abs. 3 DenkmalG RF), während es sich bei dem Denkmal „Nyenskans“ lediglich um ein neu erfasstes Objekt des kulturellen Erbes handele.⁵⁹ Das Gericht verwies zudem auf Art. 45 Nr. 9 DenkmalG RF, wonach die im Zuge von ar-

⁵⁶ P.A. Sorokin, Landskrona, Nevskoje Ustje, Nyenskans: 700 Jahre Siedlung an der Newa (russ.), St. Petersburg 2001; P.A. Sorokin / O. V. Andreeva, Archäologische Untersuchungen in St. Petersburg, in: Archäologische Entdeckungen des Jahres 2006 (russ.), Moskau 2008, S. 62.

⁵⁷ Verfügung des Komitees für die staatliche Kontrolle, die Nutzung und den Schutz von Geschichts- und Kulturdenkmälern von St Petersburg Nr. 48 vom 10.5.2001.

⁵⁸ Das Gesetz der Stadt St. Petersburg Nr. 820-07 „Über die Grenzen der Schutzzonen von Objekten des kulturellen Erbes im Stadtgebiet von St. Petersburg, das Bodennutzungsregime in den genannten Zonen und die Änderungen des Gesetzes der Stadt St. Petersburg „Über den Generalplan von St. Petersburg und die Schutzzonen von Objekten des kulturellen Erbes im Stadtgebiet von St. Petersburg““ vom 19.1.2009, Anlage 1.

⁵⁹ Die Frist für die Entscheidung über die Eintragung eines neu erfassten Objekts des kulturellen Erbes in das Register beträgt gem. Art. 19 DenkmalG RF ein Jahr. Zwischen der Erfassung des Objekts „Nyenskans“ und der streitgegenständlichen Entscheidung des KGIOP waren acht Jahre vergangen.

chäologischen Grabungen geborgenen Funde, soweit es sich um Kulturgüter handelt, abzuliefern und in den staatlichen Teil des Museumsfonds der Russischen Föderation zu überführen seien; dort seien sie gemäß Art. 35 Abs. 1 des föderalen Museumsgesetzes⁶⁰ für jedermann zugänglich. Dieser Auffassung schloss sich auch das in zweiter Instanz mit dem Verfahren befasste Stadtgericht in seinem Beschluss vom 6. September 2010 an.⁶¹

Parallel zu diesem Vorgang hob die städtische Bodenordnungsbehörde⁶² mit Verfügung vom 15. September 2009 bei einem für den Bau des „Ochta-Zentrums“ vorgesehen, 33.970 qm messenden Grundstück die mit dem Status „Territorium des Objekts des kulturellen Erbes“ einhergehenden Nutzungsbeschränkungen auf.⁶³ Mit einem gegen diese Entscheidung gerichteten Antrag machte eine Einwohnerin geltend, mit der Aufhebung der Nutzungsbeschränkungen auf dem o.g. Grundstück würden die rechtlichen Hindernisse für die Realisierung des Bauvorhabens beseitigt und damit zugleich die Voraussetzungen für die Vernichtung des neu erfassten Objekts des kulturellen Erbes „Festung Nyenskans“ geschaffen. Hierdurch werde ihr Grundrecht auf Zugang zu diesem Objekt des kulturellen Erbes verletzt. Das Bezirksgericht des Smol'ninskij Stadtbezirks hat das Verfahren mit Beschluss vom 9. Februar 2010 (Nr. 2-1056/10) gemäß Art. 134 Abs. 1 Nr. 1 ZPGb RF eingestellt. Es vertrat die Ansicht, die angegriffene Entscheidung sei nicht geeignet, Rechte, Freiheiten oder gesetzliche Interessen der Antragstellerin zu verletzen. Es handele sich um einen individuellen Rechtsakt nicht normativen Charakters, der allein die Rechte des Bauherrn (der Gazprom-Tochtergesellschaft „Öffentlichkeits- und Businesszentrum Ochta“) betreffe. Dieser Rechtsakt enthalte keine Ermächtigung für die Vornahme von Arbeiten, darunter auch von Bauarbeiten, auf dem streitigen Grundstück. Damit beruhe die Behauptung der Antragstellerin, die Behörde habe ihr Grundrecht auf Zugang zu Kulturgütern verletzt, allein auf der subjektiven Einschätzung der möglichen Folgen der Umsetzung der angegriffenen Entscheidung durch den Begünstigten. Das Zivilkollegium des Stadtgerichts von St. Petersburg schloss sich der Argumentation des Bezirksgerichts an und wies die Berufung der Antragstellerin mit Beschluss vom 19. April 2010 zurück. Das Oberste Gericht der Russischen Föderation (Beschluss vom 18. November 2010, Nr. 78 – F10 – 1678) sah keine Veranlassung, von den Entscheidungen der beiden Vorinstanzen abzuweichen.

3. Das Çeşme-Schloss und die Hochhausbebauung

Zum Angriffspunkt von Bürgerinitiativen und Gegenstand von Gerichtsverfahren wurden neben einzelnen Entscheidungen von städtischen oder föderalen Behörden teilweise auch normative Rechtsakte, so z.B. das bereits erwähnte Gesetz der Stadt St. Petersburg Nr. 820-07 „Über die Grenzen der Schutzzonen von Objekten des kulturellen Erbes im Stadtgebiet von St. Petersburg, das Bodennutzungsregime in den genannten Zonen und die Änderungen des Gesetzes der Stadt St. Petersburg „Über den Generalplan von St. Petersburg und die Schutzzonen von Objekten des kulturellen Erbes im Stadtgebiet von St. Petersburg“ vom 19. Januar 2009. Der angegriffene Rechtsakt sah vor, in unmittelbarer Nähe des als Denkmal von föde-

⁶⁰ Föderales Gesetz Nr. 54 „Über den Museumsfonds der Russischen Föderation und die Museen in der Russischen Föderation“ vom 26.5.1996.

⁶¹ Bereits nach dem Beschluss der Stadtregierung, von der Realisierung des Projekts am ursprünglich vorgesehenen Standort Abstand zu nehmen, hob die städtische Denkmalschutzbehörde die streitgegenständliche Entscheidung mit Verfügung vom 22.12.2010 von Amts wegen auf.

⁶² Komitee für die Bodenressourcen und die Bodennutzung der Stadt St. Petersburg.

⁶³ Gemäß Art. 52 Abs. 4 DenkmalG RF erfolgt die Nutzung eines neu erfassten Objektes des kulturellen Erbes unter zwingender Beachtung der gesetzlichen Anforderungen. Hierzu gehören die Bewahrung des geschützten Erscheinungsbildes und die Abstimmungspflicht für sämtliche Bau-, Boden- oder Wasserbauarbeiten auf dem Territorium eines solchen Objekts. Es lag eindeutig jenseits der Zuständigkeit der Bodenordnungsbehörde diese, unmittelbar aus dem Gesetz resultierenden Nutzungsbeschränkungen aufzuheben.

raler Bedeutung ausgewiesenen sog. Çeşme-Schlusses – eines ehemaligen kaiserlichen Lustschlusses aus dem 18. Jahrhundert⁶⁴ – im Moskovskij Stadtbezirk Gebäudehöhen von bis zu 100 m zuzulassen. Damit hatte der Gesetzgeber offensichtlich konkreten Planungen, die die Errichtung eines multifunktionellen Hochhauses auf den betroffenen Grundstücken vorsahen, Rechnung getragen. Hiergegen hat eine Gruppe von Bürgern eine Klage vor dem Stadtgericht von St. Petersburg mit dem Antrag erhoben, die Unwirksamkeit des Gesetzes festzustellen. Die Kläger machten geltend, durch die Höhenregelung seien ihre in der Verfassung verankerten Rechte auf eine ungestörte Umwelt, auf angemessene Lebensbedingungen, auf Teilhabe am Kulturleben, auf den Schutz, die Wiederherstellung und die Erhaltung des historisch-kulturellen Lebensraums und auf die Erhaltung von Objekten des kulturellen Erbes verletzt. Denn eine Bebauung in der zugelassenen Höhe würde die schutzwürdigen Sichtbezüge zum Schloss empfindlich stören. Dem Vortrag der Kläger schlossen sich der föderale Dienst für Kulturgüterschutz und die Staatsanwaltschaft an. Mit Beschluss vom 1. Oktober 2010 (Nr. 3-209/10) gab das Stadtgericht der Klage statt. Es bezog sich maßgeblich auf die Präambel zum DenkmalG RF sowie auf Art. 2 Abs. 2 DenkmalG RF, wonach die Erhaltung von Denkmälern im Interesse der heutigen und künftigen Generationen gewährleistet werde. Hierzu gehöre auch die Sicherstellung der Erhaltung von Denkmälern in ihrer historischen Umgebung, was durch Ausweisung von Schutzzonen erfolge. Die Berufung der Gouverneurin der Stadt St. Petersburg hatte vor dem Obersten Gericht der Russischen Föderation keinen Erfolg (Beschluss vom 17. November 2010, Nr. 78-G10-27).

4. Der Brand im Gur'ev-Palast

Auch die Moskauer Gerichte befassten sich in den vergangenen Jahren mit den gegen staatliche Behörden gerichteten Klagen der Vertreter von Denkmalschutzinitiativen. Ein Beispiel hierfür stellt das Gerichtsverfahren rund um den sog. „Gur'ev-Palast“ im Zentrum von Moskau dar, in dem sich im Dezember 2009 ein schwerer Brand ereignet hatte. Das zum Teil aus dem 17. Jahrhundert stammende, im Folgenden mehrfach umgebaute und bereits seit einigen Jahren renovierungsbedürftige Wohnhaus wurde teilweise durch den Brand zerstört. Die ältesten Teile des im Eigentum der Stadt stehenden, eingetragenen Objekts des kulturellen Erbes – das Erdgeschoss mit Gewölbedecken aus dem 17. Jahrhundert und die Innenarchitektur aus dem 19. Jahrhundert – blieben jedoch (stark beschädigt) erhalten. Drei Monate nach dem Brand wandte sich ein Vertreter der Moskauer NGO „Archnadzor“ an das Bezirksgericht des Zamoskvoreckij Bezirks der Stadt Moskau mit einem Antrag gemäß Art. 255 ZPGB RF und forderte ein Einschreiten der örtlichen Liegenschaftsverwaltung⁶⁵ und der zuständigen Denkmalschutzbehörde⁶⁶ innerhalb eines Monats. Der Kläger berief sich darauf, durch die Untätigkeit der beiden Behörden nach dem Brand in seinem Recht auf Erhaltung des kulturellen Erbes aus Art. 7 Abs. 1 DenkmalG RF verletzt zu sein. Das Unterlassen der denkmalerhaltenden Maßnahmen verletze die einfachgesetzlichen,⁶⁷ verfassungsrechtlichen⁶⁸ und völkerrechtlichen⁶⁹ Pflichten der Behörden, das historisch-kulturelle Erbe zu erhalten. Diese Pflichten ergäben sich zum einen daraus, dass der „Palast“ im Eigentum Moskaus stehe und zum anderen aus der gesetzlichen Zuweisung der Kompetenzen und Pflichten auf dem Gebiet des Denkmalschutzes. Die Klage wurde in der ersten Instanz durch Urteil vom 29. April

⁶⁴ Vgl. Isačenko (Fn. 52), S. 390 f.

⁶⁵ Amt für Vermögensfragen der Stadt Moskau (*Departament imuščestva goroda Moskvy*).

⁶⁶ Komitee für Kulturerbe der Stadt Moskau (*Moskomnasledie*).

⁶⁷ U.a. gem. Art. 7 Abs. 1, 9.2, 33 Abs. 1, 48 Abs. 3 DenkmalG RF.

⁶⁸ Gem. Art. 44 Abs. 3 VerfRF.

⁶⁹ Gem. Art. 4 UNESCO-Konvention zum Schutz des Natur- und Kulturerbes, Art. 3, 4 des Übereinkommens zum Schutz des architektonischen Erbes Europas.

2010 (Nr. 2-2860/2010) abgewiesen. Das Bezirksgericht stellte zwar die Möglichkeit einer Rechtsverletzung – und damit die Antragsbefugnis – nicht in Frage, führte aber aus, die Liegenschaftsverwaltung habe schon deshalb nicht gegen ihre Pflichten verstoßen, weil zu ihren Kompetenzen zwar die Fragen der Nutzung des Palastes als Vermögensgegenstand, jedoch nicht die Fragen seiner Erhaltung bzw. Wiederherstellung als Objekt des kulturellen Erbes gehörten. Im Übrigen liege kein pflichtwidriges Unterlassen vor. Bereits vor einigen Jahren habe die Moskauer Regierung in zulässiger Weise einen privaten Investor mit der Restaurierung des Palastes beauftragt. Die Beseitigung der Brandschäden erfolge im Rahmen des allgemeinen Restaurierungsprojekts. Nach dem Brand habe der Investor die notwendigen Verträge mit Subunternehmern geschlossen, die das Denkmal wiederherstellen sollten. Die Denkmalschutzbehörde arbeite mit dem Investor zusammen, indem sie die notwendigen Erlaubnisse erteile und die Ausführung kontrolliere. Dadurch hätten die Behörden ihren gesetzlichen Pflichten genüge getan. Die Frist von einem Monat sei im Übrigen unverhältnismäßig kurz, da in dieser Frist keine Restaurierung unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben erfolgen könne. In der zweiten Instanz wurde die Entscheidung vom Moskauer Stadtgericht durch Beschluss vom 24. August 2010 ohne Einschränkung aufrechterhalten (Nr. 33-26229).⁷⁰

5. Befund

Die Analyse der aktuellen Spruchpraxis der ordentlichen Gerichte zur Frage des subjektiven Rechts auf Teilhabe am kulturellen Erbe – seiner Verortung in der Gesetzgebung, seiner Reichweite und seiner prozessualen Durchsetzbarkeit – lässt eine einheitliche Linie nicht erkennen. Festzustellen ist aber die Tendenz zu einer restriktiven Auslegung des in Art. 44 Abs. 2 VerfRF verankerten Grundrechts, die sich in der Einengung des sachlichen Schutzbereichs auf ausschließlich eingetragene Denkmäler bzw. allein auf den physischen Zugang zu diesen äußert. Bereits dadurch stehen die meisten Entscheidungen im Widerspruch zur jüngsten Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, der ein weites, aus der Systematik der Verfassung und den völkerrechtlichen Verträgen hergeleitetes Verständnis des Grundrechts auf Zugang zu Kulturgütern im Sinne eines umfassenden Anspruchs auf die Erhaltung eines „historisch-kulturellen Lebensraums“ zugrunde liegt. Den vom Verfassungsgericht aufgezeigten Maßstäben wird aber auch das von den Gerichten der allgemeinen Jurisdiktion praktizierte Verständnis der Rolle staatlicher Behörden nicht gerecht, woraus zwangsläufig fehlerhafte Annahmen über die statthafte Verfahrensart und den richtigen Antragsgegner resultieren: Da es sich bei der Erhaltung des kulturellen Erbes um eine vorrangige Staatsaufgabe handelt, trifft die in Art. 44 Abs. 3 VerfRF formulierte Verpflichtung zur Sorge um die Geschichts- und Kulturdenkmäler in erster Linie den Staat und seine Institutionen, die nicht nur einer abstrakten moralischen Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen unterliegen, sondern zur Realisierung der Rechte konkreter Bürger in der Gegenwart berufen sind. Kommen diese ihren Aufgaben nicht nach, liegt darin eine Rechtsverletzung, deren Beseitigung prozessual durchgesetzt werden kann.

6. Fazit

Trotz des weiten Schutzbereichs und eines umfangreichen Schutzkonzpts des in Art. 44 Abs. 2 VerfRF verankerten Grundrechts weisen die normativen Grundlagen für seine Realisierung Schwachstellen auf: Weder im Kulturgrundlagen- noch im Denkmalschutz-

⁷⁰

Im Herbst 2010 einigten sich die Vertreter von „Archnadzor“ und der Stadt Moskau dennoch darauf, dass die Stadt zusätzliche Maßnahmen zur Erhaltung des Palastes ergreift.

gesetz RF sind spezielle Durchsetzungsmöglichkeiten des Rechts auf Teilhabe am kulturellen Erbe vorgesehen. Dies verleitet die Rechtsanwender zur Annahme, die verfassungsrechtlichen Prämissen seien an dieser Stelle rein deklaratorisch, was vielfach zum defizitären Gesetzesvollzug und damit auch zu Bestrebungen der „gesellschaftlichen Denkmalpflege“ führt, Aufgaben des staatlichen Denkmalschutzes eigenständig wahrzunehmen oder die Wahrnehmung dieser Aufgaben prozessual zu erzwingen. Die Erkenntnis, dass es dabei um den Schutz eines überragenden Gemeinschaftsguts – nämlich des „historisch-kulturellen Lebensraums“ – geht, muss sich in der Rechtsprechung allerdings noch genauso durchsetzen wie die Einsicht, dass den Klägern neben den verfassungsrechtlichen Garantien auch eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Seite steht.