

Denkmalrecht in Deutschland

DSchG Berlin

Autor: D. Martin

Hinweis: Stand 2008

Ziehen Sie zur Aktualisierung und Ergänzung weitere Beiträge aus dem Denkmalrecht in Deutschland und den Kommentar von Haspel/Martin/Wenz/Drewes, 2. Auflage 2008 hinzu.

§ 21 Religionsgemeinschaften

(1) Entscheidungen und Maßnahmen der zuständigen Denkmalbehörde über Denkmale, die unmittelbar gottesdienstlichen Zwecken anerkannter Religionsgemeinschaften dienen, sind im Benehmen mit den zuständigen Behörden der Religionsgemeinschaften und unter Berücksichtigung der von diesen festgestellten gottesdienstlichen Belange zu treffen.

(2) § 16 Abs. 4 und § 17 finden auf Denkmale, die unmittelbar gottesdienstlichen Zwecken dienen, keine Anwendung.

1

Vorbemerkungen

1.1 Rechtsvergleich und Literatur

1.1.1 Das GG und die Verfassung von Berlin (VvB) schützen die Religionsfreiheit, unter anderem auch die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sowie die ungestörte Religionsausübung (Art. 4 GG, Art. 29 VvB). Nach Art. 140 GG gelten die Bestimmungen der Art. 136 bis 139 und 141 der Deutschen Verfassung vom 11. August 1919 (WRV). Die jeweils vernachlässigte Stellung der Weltanschauungsgemeinschaften bei Denkmalschutz und Denkmalpflege bedürfte einer gesonderten Untersuchung im Hinblick auf das Verfassungsrecht; denn bereits nach Art. 140 GG i. V.m. Art. 137 Abs. 7 WRV werden sie den Religionsgemeinschaften gleichgestellt.

1.1.2 Anders als andere Bundesländer hat Berlin seine Rechtsverhältnisse mit den Religionsgemeinschaften nicht vertraglich geregelt. Das Preußenkonkordat vom 14.6.1929 (Preußische Gesetzessammlung S. 152) ist eine Art Staatskirchenvertrag, der zwischen der preußischen Regierung und dem Heiligen Stuhl abgeschlossen wurde; es bindet noch heute die Bundesländer. Nach Art. 5 Abs. 1 werden u. a. das Eigentum und

andere Rechte der öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen der katholischen Kirche an ihrem Vermögen nach Maßgabe der WRV gewährleistet; dem trägt § 21 Abs. 2 Rechnung (s. unten Erl. 1.2). Spezielle Regelungen für Denkmale sind jedoch mit Ausnahme der Jüdischen Gemeinde nicht getroffen. Ohne vergleichbare vertragliche Regelungen können weder die Kirchen noch Weltanschauungsgemeinschaften auf ein Sonderrecht pochen.

1.1.3 Literaturlauswahl: Weitere Einzelheiten bei **Wasmuth** in Martin/ Krautzberger, Handbuch, Teil G Kapitel I Nr. 8; zum Umgang mit kirchlichen Denkmälern siehe auch **Preussler/Matl** in Teil D Kapitel VII Nr. 2 jeweils m. w. N. **Heckel**, Deutsche Kunst und Denkmalpflege 1990, 3, **Eberl/Martin** Erl. 1 ff. zu Art. 26 BayDSchG, **Fischer**, Bewahrung kirchlicher Baudenkmale in den neuen Ländern, Kunstchronik Heft 8/1996, **Memmesheimer/Upmeier/Schönstein**, Erl. zu § 38 NWDSchG. **Hammer**, Kulturstaatlicher Auftrag und kirchliche Freiheit in: Denkmalschutz und Denkmalpflege im kirchlichen Bereich, 2007, S. 113 ff. m. w. N.

1.2 Kirchenbegriff und Grundrecht

Trotz des durchgehend eingeschränkten Wortlauts „Religionsgemeinschaften“ gilt § 21 aus verfassungsrechtlichen Gründen und wegen des Gleichbehandlungsgrundsatzes des Art. 3 GG (sog. Parität) nicht nur für Kirchen. § 10 ist im engen Zusammenhang mit dem Grundrecht der Religionsausübung in Art. 4 GG und § 29 VvB sowie den staatsrechtlichen Vorschriften für Kirchen in Art. 140 GG zu sehen. Das Grundrecht gilt nicht nur für Individualpersonen, sondern auch für die Kirchen und Religionsgemeinschaften unmittelbar. Zusätzlich sind Weltanschauungsgesellschaften durch Art. 140 Abs. 7 WRV ausdrücklich den Religionsgemeinschaften gleichgestellt. Wegen dieses verfassungsrechtlichen Gebots konnte der Gesetzgeber die Geltung des DSchG trotz der missverständlichen Formulierungen nicht auf die nach Art. 137 Abs. 5 WRV bereits bisher „anerkannten“ (zu den Zeugen Jehovas siehe BVerfG vom 19.12.2000, E 102, 370) Religionsgemeinschaften beschränken, sondern muss sie auch auf andere Religions- und die Weltanschauungsgemeinschaften erstrecken. § 21 gilt deshalb für alle Vereinigungen, deren Zweck die Pflege eines religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnisses ist, und zwar unabhängig von der Organisation (s. BVerfG E 19, 129 ff., 24, 236 ff., 70, 38 ff., 105, 279 – Osho-Bewegung – und die Literatur zu Art. 4 und 140 GG). Unterschiedlich beurteilt wird, ob und wie weit die Tätigkeit auch auf politischem oder wirtschaftlichem Gebiet (in beiden Bereichen sind auch die großen Kirchen tätig!) die Eigenschaft als Kirche oder Weltanschauungsgemeinschaft ausschließen und ob auch ausländische Organisationen geschützt sind (s. die Spezialliteratur). Der Anwendungsbereich des § 21 erstreckt sich auch auf Unterorganisationen, wie z. B. Orden (**Meder**, Bayer. Verfassung, Art. 142 RdNr. 4; hier auch Hinweise zu den „Jugendreligionen“ und pseudoreligiösen Sekten). Das DSchG

erfasst im Übrigen alle Denkmale von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften in vollem Umfang; Abs. 2 schränkt lediglich die Enteignung bzw. die Übertragung auf das Land ein.

1.3 Ergänzende Rechtsgrundlagen für die Jüdische Gemeinde

Ergänzende Rechtsgrundlagen enthält der Staatsvertrag über die Beziehungen des Landes Berlin zur Jüdischen Gemeinde zu Berlin vom 19.11.1993 (GVBl. 1994, S. 68); Art. 5 bestimmt: „Die Denkmalschutzbehörde ist verpflichtet, sich vor Maßnahmen im Rahmen des DSchG mit der Jüdischen Gemeinde ins Benehmen zu setzen, sofern deren Interesse in besonderer Weise berührt ist. Den Belangen der Jüdischen Gemeinde ist von der Denkmalschutzbehörde bei ihren Maßnahmen nach Satz 1 in angemessener Weise Rechnung zu tragen.“

1.4 Behandlung der Denkmale im innerkirchlichen Recht

Siehe das U. des Rechtshofes der konföderierten ev. Kirchen in Niedersachsen v. 18.1.1999, NdsVBl. 2000, 21 = EzD 7.10 Nr. 7; danach gelten die Grundsätze der Denkmalpflege auch im innerkirchlichen Bereich; dies kann auch entsprechend für Berlin angenommen werden (so ausdrücklich § 28 der Kirchlichen Bauverordnung – KBVO – vom 12.4.2003, s. Erl. 5).

2 Verpflichtungen und Verfahren

2.1 Erhaltungspflicht

Auch die Religionsgemeinschaften usw. trifft die Erhaltungspflicht nach § 8 Abs. 1 (siehe dort) in vollem Umfang. Fraglich ist, wieweit sich die Religionsgemeinschaften usw. hinsichtlich ihrer Erhaltungspflicht auf Unzumutbarkeit berufen können: Wie Bund und Land können sie Körperschaften des öffentlichen Rechts sein. Reichen ihre Mittel nicht aus, um alle gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen, so dürfen Kürzungen nicht einseitig die Pflege der Denkmale treffen. Soweit sie Rechtspersonlichkeiten öffentlichen Rechts sind, können sie sich nicht auf Unzumutbarkeit berufen, weil ihnen das Eigentumsgrundrecht nach Art. 14 GG nicht zusteht (str., vgl. z. B. **Maunz/Dürig**, Erl. 192, 194 zu Art. 14 und 33 ff. zu Art. 19 GG; ähnlich OVG SH v. 2.10.1987, NVwZ 1988, 1143 (für SH); siehe auch BVerfG v. 19.12.2000, E 102, 370 und **Göhner** in Eberl/Martin, Art. 3 BayDSchG Erl. 7, 8, 23). Zur Zumutbarkeit bei Kirchen vgl. HessVGh v. 7.1.1986, NVwZ 1986, 680, 682 und BWVGh v. 10.5.1988, EzD 2.2.6.1 Nr. 8; dagegen kritisch **Hönes**, DOV 1989, 82. Anders liegt es bei Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften ohne öffentlich-rechtlichen Status; für sie gelten sowohl das Eigentumsgrundrecht als auch die

Zumutbarkeitsgrenzen uneingeschränkt. Hinsichtlich ihrer einschlägigen Einkommens- und Vermögensverhältnisse (Verträge, Steuererklärungen usw.) sind auch alle Religionsgemeinschaften usw. auskunftspflichtig nach § 14.

2.2 Zugänglichkeit

Nach dem DSchG Bln besteht keine Pflicht der Kirchen usw., ihre Denkmale der Allgemeinheit zugänglich zu machen, sofern nicht z. B. über Nebenbestimmungen zu Zuwendungsbescheiden eine entsprechende Pflicht begründet wurde.

2.3 Enteignungsverbot (Abs. 2)

Das Enteignungsverbot (§ 17) und das Übertragungsrecht nach § 16 Abs. 4 gelten nur für Denkmale, die unmittelbar gottesdienstlichen Zwecken dienen. Siehe hierzu Erl. 3.2. Eine Enteignung wäre bereits nach allgemeinen Grundsätzen des Enteignungsrechts ausgeschlossen, weil das Land über die Anwendung des § 8 Abs. 2 die rechtliche Möglichkeit zur Erzwingung der Einhaltung der Pflichten hat. Ob es von Zwangsmitteln tatsächlich Gebrauch macht, ist eine andere Frage. Zum Ausgleichsanspruch siehe die Erl. zu § 16.

3 Gottesdienstliche Belange

Vorbemerkung: § 21 bezieht sich ausschließlich auf „gottesdienstliche“ Belange. Diesen müssen die weltanschaulichen Belange gleichgestellt werden, siehe Erl. 1.2.

3.1 Betroffene Denkmale

Nur sofern und soweit Denkmale dem Gottesdienst dienen, gilt die Sonderregelung; dem Gottesdienst innerhalb einer Religion gleichgestellt ist durch Art. 140 Abs. 7 WRV die Pflege einer Weltanschauung. Erfasst sind z. B. unabhängig vom Eigentum unstrittig die für den Gottesdienst genutzten Kirchengebäude, nicht entwidmete Synagogen, Betsäle, Kapellen, ggf. Wegkreuze und andere Denkmale im Wortsinn; umfasst werden jeweils auch die ortsfeste und bewegliche Ausstattung von Gebäuden und Anlagen, aber auch bewegliche Denkmale. Nicht anzuwenden ist § 21 auf nicht genutzte und seit Jahren aufgegebene Denkmale (ähnlich Saarl. OVG v. 29.10.1991, in *Stich-Burhenne* 776 01). Ob auch Gegenstände, die nicht unmittelbar dem Gottesdienst (siehe hierzu z. B. Art. 26 Abs. 2 BayDSchG) sondern der karitativen oder wirtschaftlichen Tätigkeit dienen, und sonstiges Eigentum dem Sonderrecht unterliegen, hängt nicht unwesentlich vom Selbstverständnis der jeweiligen Organisation ab. Der Begriff ist weit gefasst und materiell mit dem in Art. 4 Abs. 2 GG verwendeten Begriff identisch, vgl. BVerfG E 24, 236, 247 f. Im Regelfall dienen Pfarrhäuser und Gemeindehäuser wohl nur in eingeschränktem Umfang, Stiftungs- und Wirtschaftsvermögen überhaupt nicht

unmittelbar dem Gottesdienst und eröffnen deshalb den Anwendungsbereich der Sonderregelung nicht. 3.1.1 Für die katholische Kirche maßgebend sind die Heilige Schrift, der Codex Iuris Canonici, die Institutio Generalis Missalis Romanis und die Leitlinien für den Bau und die Ausgestaltung von gottesdienstlichen Räumen der Bischofskonferenz vom 25.10.1988 (nachgewiesen und z. T. abgedruckt bei **Eberl** in Eberl/Martin, Erl. zu Art. 26 BayDSchG). Zu den Aufgaben von Staat und Kirche in der Denkmalpflege vgl. auch die Charta der Villa Vigoni von 1994, abgedruckt u. a. bei **Martin/Viebrock/Bielfeldt**, Handbuch, Kennzahlen 48.14 und 50.90.

3.1.2 Bei den Evangelischen Kirchen gehören dazu Gottesdienst, missionarischer und karitativer Dienst. Siehe auch die Wolfenbüttler Empfehlungen an die Gemeinden vom 12.4.1991; Auszug in **Martin/Krautzberger**, Teil D Rdnr. 196 a; hierzu **Wasmuth** in Martin/Krautzberger, Handbuch, Teil G Kapitel I Rdnr. 24, ferner insbesondere die §§ 9 ff. der Kirchlichen Bauordnung vom 26. 3. 1999 (KVBl. S. 88).

3.1.3 Für andere Religions- und Weltanschauungsgesellschaften ist wesentlich auf deren innere Verfassung und ihr Selbstverständnis abzustellen. Hier kommt es darauf an, ob dem Gottesdienst entsprechende Belange der jeweiligen Weltanschauung geltend gemacht werden bzw. werden können. Dem Vorhaben einer muslimischen Gemeinde, ein Minarett zu errichten, kommt z. B. ein nicht unerhebliches Gewicht zu (BayVGH v. 29.8.1996, EzD 3.3 Nr. 6).

3.2 Inhalt der Sonderregelung (Abs. 1)

3.2.1 Sämtliche den Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften gehörenden und die von ihnen genutzten Denkmale anderer Eigentümer unterliegen in vollem Umfang dem DSchG sowohl in formeller als in materieller Hinsicht. Dies gilt zunächst für die Aufnahme in die Denkmalliste und für die Genehmigungspflicht als solche. Insbesondere können die Denkmale ohne Rücksicht auf mögliche künftige Folgen wegen der Feststellung der Belange in die Liste eingetragen werden (HessVGH v. 7.1.1986, NVwZ 1986, 237 = EzD 3.4.5 Nr. 1). Die Erhaltungspflicht des § 8 gilt für sämtliche Denkmale; es kommt nicht darauf an, ob noch Kirchengemeinden existieren und ob Gottesdienste stattfinden; aus diesen Umständen kann sich aber jeweils aus tatsächlichen Gründen die Erhaltung relativieren. Soweit das formelle Sonderrecht des Abs. 1 reicht, sind die materiellrechtlichen Bestimmungen des Denkmalrechts uneingeschränkt zu beachten und intern in vollem Umfang sicherzustellen.

3.2.2 Erst bei Entscheidungen im Genehmigungsverfahren oder z. B. bei Erhaltungs- und Wiederherstellungsanordnungen nach §§ 8 Abs. 2 und 13 DSchG können die berücksichtigungspflichtigen Belange geltend gemacht werden. Vorgeschrieben wird die

Herstellung des Benehmens mit den zuständigen Behörden der Religionsgemeinschaften, die oft (insbesondere bei den nicht öffentlich-rechtlich strukturierten Weltanschauungsgemeinschaften) erst von der Denkmalschutzbehörde ermittelt werden müssen. Rechnung getragen wird damit dem Selbstverwaltungsrecht und dem Öffentlichkeitsauftrag der Organisationen. Geltend zu machen, zu formulieren, mit den Belangen des Gottesdienstes bzw. der Weltanschauung zu begründen und festzustellen sind diese Belange nicht von den Behörden, sondern von den Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften selbst, § 21 Abs. 1. Die Entscheidung muss die festgestellten Belange nicht uneingeschränkt umsetzen, diese sind lediglich zu berücksichtigen, d. h. in das Verfahren einzubeziehen und abzuwägen. Die Behörden haben eine Schlüssigkeitsprüfung anzustellen, ob die geltend gemachten Belange die Forderungen tragen, und können ein Verlangen unter Umständen zurückweisen (BWVGH v. 30.1.2003, NVwZ 2003, 1530 = EzD 2.2.4 Nr. 32). Einzelfälle bei *Viebrock*, Rdnr. 9 zu § 28 HessDSchG. Im Streitfall sind Zweifelsfragen über den unbestimmten Rechtsbegriff und seine Reichweite von den Verwaltungsgerichten zu entscheiden.

Die Belange sind von den Behörden im Übrigen zu berücksichtigen, d. h. nicht nur in die Ermessensausübung oder die Güterabwägung einzubeziehen, sondern zu beachten. Anders als § 18 SächsDSchG spricht aber § 21 nicht von „vorrangig“ zu beachten. Trotzdem ist eine Genehmigung nach § 11 zu erteilen, soweit die Belange des Gottesdienstes usw. das öffentliche Interesse überwiegen und sie nicht auf andere Weise berücksichtigt werden können.

3.2.3 Nur die gottesdienstlichen Zwecke sind privilegiert, also Ritus, Liturgie, Andacht oder Seelsorge. Anerkennungsfähig können sein: Ausstattung der Kirchen- oder Versammlungsgebäude, Standort des Altars, Kirchenerweiterung bei unabweisbarem Bedarf. Zur Errichtung eines Minarets in einem Altstadtbereich BayVGH v. 29.8. 1996, EzD 3.3 Nr. 6.

3.2.4 Nicht anzuerkennen sein werden je nach Einzelfall Wünsche, die mit diesen Zwecken nicht im Zusammenhang stehen wie: Fragen der äußeren Gestaltung, die Zerstörung eines Denkmals, die Beseitigung von geschützter aber nicht benötigter Ausstattung, der Ersatz funktionsfähiger historischer durch moderne Ausstattung, die Veräußerung beweglichen Kirchenguts, Fragen des allgemeinen Bauunterhalts u. v. a. m. Nicht anzuerkennen sind Belange behaupteten Schöpfungs- und Umweltschutzes; in der Regel können deshalb Solaranlagen nicht auf Kirchendächern montiert werden, die zudem meist verunstaltend i. S. der BauO wirken werden. Auch die Erzielung von Einnahmen z. B. durch die Vermietung von Standplätzen auf Kirchtürmen für Antennen ist nicht anererkennungsfähig. Einzelheiten und Nachweise z. B. bei *Eberl* in *Eberl/Martin*, a.a.O., *Memmesheimer/Upmeier/Schönstein*, a.a.O. und *Viebrock*, Erl. zu § 28 HessDSchG.

3.3 Streitfälle

Das DSchG Bln sieht kein Krisenmanagement für den Fall vor, dass sich die Behörden und die Religionsgemeinschaften usw. nicht einigen können, weil eine Denkmalbehörde die Belange nicht anerkennt. Den Religionsgemeinschaften bleibt in diesen Fällen nur der Beschwerde- und der Rechtsweg.

Über die erteilte Genehmigung hinausgehende Eingriffe in Denkmale oder Eingriffe ohne Genehmigung können auch bei den privilegierten Organisationen und ihren Verantwortlichen als Ordnungswidrigkeiten nach § 19 Abs. 1 Nr. 6 geahndet werden. Anordnungen nach §§ 13 (Wiederherstellung) und 8 Abs. 2 (Erhaltung) sind möglich.

3.4 Die Sonderregelung des § 21 Abs. 1 gilt nur für Entscheidungen nach dem DSchG, nicht aber für die Bauordnung und andere Verfahren, auch soweit es dabei um Denkmale geht. Die Bauaufsichtsbehörde entscheidet hier nach § 11 Abs. 3 im Einvernehmen mit dem Landesdenkmalamt, ist aber an dessen Würdigung der gottesdienstlichen usw. Belange nicht gebunden.

