

Schutz und Pflege kirchlicher Denkmäler*

Josef Binder

Die Katholische Kirche widmet sich namentlich in Bayern seit dem 4. Jahrhundert ihren Aufgaben in den Bereichen des Gottesdienstes, der Verkündigung sowie des breitgefächerten Dienstes am Nächsten¹. Um diesem Auftrag ihres Stifters gerecht zu werden, bedarf die Kirche seit den Gemeinden der Urchristen auch weltlicher Güter; Kirchen, Kapellen, Klöster, Hospitäler, Pfarr-, Benefiziaten- und Mesnerhäuser, Pfarrstadel, Kindergärten, Pfarr- und Jugendheime, Alten- und Pflegeheime oder Friedhöfe legen hiervon beredtes Zeugnis ab. Infolge einer historisch bedingten Kleingliedrigkeit zählt die Diözese Augsburg mit den rund 2000 Kirchen und Kapellen, den etwa 1000 Pfarr-, Benefiziaten- und Mesnerhäusern, die sie neben anderen Gebäulichkeiten, auch ehemaligen Pfarrstädeln, gemeinsam mit ihren kirchlichen Stiftungen zu betreuen hat, zu den Hauptbetroffenen des im Jahre 1973 vom Bayerischen Landtag erlassenen Denkmalschutzgesetzes².

1. *Geschichtliche und rechtliche Entwicklung des modernen Denkmalwesens*

Denkmalschutz und -pflege im heutigen Sinne sind erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts entstanden. Man kann sie mit Fug und Recht als ein Kind des Rationalismus und vor allem der Romantik sowie des Historismus bezeichnen³. Der

* Abdruck mit freundlicher Erlaubnis des Herausgebers aus: Erwin Gatz, Geschichte des kirchlichen Lebens in den deutschsprachigen Ländern seit dem Ende des 18. Jahrhunderts, Bd. VI. Freiburg-Basel-Wien 2000.

1 K. Reindel, Erste Christianisierung und kirchliche Organisation, in M. Spindler (Hrsg.), Handbuch der bayerischen Geschichte, Band I, 2. Auflage, München 1981, S. 178 (179).

2 Vom 25. 6. 1973 (BayRS 2242-1-K), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. 7. 1994 (GVBl. S. 622).

3 M. Heckel, Staat, Kirche, Kunst – Rechtsfragen kirchlicher Kulturdenkmäler, Tübingen 1968, S. 19f.

Schutz und die Pflege von Denkmälern waren ein ungewolltes und zunächst unbewußtes Eingeständnis der Tatsache, daß die großen Epochen permanenter und wertvoller Neuschöpfungen zu Ende gegangen waren und daß der Verlust altherwürdiger Denkmäler nunmehr ein absoluter war, welcher nicht durch gleichwertige Neuschaffungen ausgeglichen wurde, wie dies in früheren Zeiten der Fall gewesen war. Sie traten in Gegensatz zur Aufklärung, die den Denkmälern zumeist feindlich oder zumindest gleichgültig gegenüberstand und namentlich bei der Durchführung der sog. Säkularisation von 1803 vieles vernichtet hat⁴.

a) Als vorbildlich für die neuere Denkmalrechtsentwicklung gilt die Katholische Kirche, welche für sich in Anspruch nehmen kann, mit den Edikten „Doria Pamphili“ von 1802 sowie „Pacca“ von 1820 des Kirchenstaates entscheidende Weichen für die ersten weltlichen Denkmalschutzgesetze gestellt zu haben⁵. Der Begriff „Monument“ als gegenständliches Bauwerk, große bildhauerische Arbeit oder Standbild ist dort im Sinne des heutigen Denkmalrechtes geprägt worden⁶.

b) König Ludwig I. war der Begründer dessen in Bayern, was wir heute Denkmalpflege nennen und er hat mit seiner Gesinnung sowie seinen kulturellen Taten weit über Bayern hinaus gewirkt⁷. Das Deutsche Reich hat in der Bismarckzeit und unter der Weimarer Verfassung kein unitaristisches Denkmalschutzgesetz erlassen, zumal ein derartiges Unterfangen schon damals nicht der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern entsprach⁸. Allerdings sah die Weimarer Reichsverfassung in Art. 150 vor, daß „die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur ... den Schutz und die Pflege des Staates (genießen). Es ist Sache des Reichs, die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes

4 J. Ritz, Denkmalpflege und Gegenwart – Dringliche kulturelle Aufgaben des deutschen Stiftungswesens, in A. K. Franz, H. Liermann, H. H. zur Nedden, G. Frhr. von Pölnitz (Hrsg.), Deutsches Stiftungswesen 1948–1966 – Wissenschaft und Praxis, Tübingen 1968, S. 115.

5 B. M. Kremer, Denkmalschutz und Denkmalpflege im Bereich der Kirchen, in J. Listl, D. Pirson, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 2. Auflage, Berlin 1995, S. 77 (80).

6 W. Speitkamp, Die Verwaltung der Geschichte – Denkmalpflege und Staat in Deutschland 1871–1933, Göttingen 1996, S. 83.

7 J. Ritz (Anm. 4), S. 116 f.

8 Vgl. M. Heckel, Gesammelte Schriften – Staat, Kirche, Recht, Geschichte (Hrsg. K. Schlaich), Band II, Tübingen 1989, S. 1083.

in das Ausland zu verhüten.“ Diese Bestimmung ging auf den Protest und die Gegenwehr des Deutschen Denkmalpflegetages vom Juli 1919 zurück; man hatte die bedenklichen Folgen der französischen Trennungsgesetzgebung von 1905 im Blick und wollte einer drohenden Säkularisierung des Kulturbegriffs der Verfassung entschieden entgegenreten⁹.

c) Die Denkmalschutzartikel der geltenden deutschen Landesverfassungen sind dem Art. 150 WRV ersichtlich nachgebildet. So genießen nach Art. 141 Abs. 2 BV die Denkmäler der Kunst, der Geschichte öffentlichen Schutz und Pflege des Staates, der Gemeinden sowie der Körperschaften des öffentlichen Rechts. Herabgewürdigte Denkmäler der Kunst und Geschichte sind möglichst ihrer früheren Bestimmung wieder zuzuführen; die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes ins Ausland ist zu verhüten. Diese Verfassungsnorm stellt eine Konkretisierung der in Art. 3 Abs. 1 BV verankerten programmatischen Aussage dar, daß Bayern ein Kulturstaat ist. Die Bayerische Verfassung bestätigt also gleichfalls das traditionelle deutsche Denkmalwesen als öffentliche Aufgabe und will es für die Zukunft in seiner überkommenen, umfänglichen Kompetenz, aber auch weltanschaulich neutralen Gestalt sichern.

d) Art. 5 Abs. 3 GG garantiert mit der Freiheit der Kunst zugleich das Schaffen des Künstlers sowie sein Werk; und zwar letzteres auch nach seinem Ableben. Der von dieser Verfassungsnorm folglich umfaßte Schutz der Kunstdenkmäler als einer besonderen Form der Kulturdenkmäler bindet in gewisser Weise die Landtage, denen die Gesetzgebungsbefugnis im Denkmalwesen zusteht¹⁰. Durch die grundgesetzlich verankerte Garantie der Kunstfreiheit wird einerseits einer landesrechtlichen Zersplitterung der Denkmalpflege entgegengewirkt; andererseits werden namentlich Kunstdenkmäler vor der Zerstörung durch Bilderstürmerei und Barbarei seitens Dritter, aber auch vor Verfremdung ihrer künstlerischen Eigenart sowie ihres geistigen Aussagewertes durch eine unzulässige Ideologisierung seitens staatlicher Denkmalbehörden geschützt¹¹.

9 A. Frhr. von Campenhausen, Staatskirchenrecht, 3. Auflage, München 1996, S. 215.

10 Art. 70 Abs. 1, 72 Abs. 1, 75 Abs. 1 Nr. 6 GG.

11 M. Heckel (Anm. 8), S. 1087.

2. *Gesetzmäßigkeit der Verwaltung*

Seit dem Beginn der 70er Jahre ist in Bayern, aber auch in anderen Bundesländern ein Hang zur Kodifizierung des Denkmalwesens in besonderen Gesetzen zu beobachten. Wesentlicher Grund hierfür ist das verfassungsrechtlich verankerte Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung¹², das herkömmlich in die Grundsätze des Vorranges und des Vorbehalts des Gesetzes untergliedert wird. Unter Vorrang des Gesetzes versteht man, daß die formellen Gesetze allen anderen staatlichen Maßnahmen vorgehen, insbesondere die Exekutive nicht befugt ist, Gesetze aus eigener Machtbefugnis zu ändern. Gemäß dem Vorbehalt des Gesetzes bedürfen Eingriffe der Exekutive gerade in Freiheit und Eigentum des Einzelnen einer gesetzlichen Ermächtigung. Wenngleich der Gesetzesvorbehalt ursprünglich für die Eingriffsverwaltung, also die den Bürger belastende Tätigkeit der Exekutive entwickelt worden ist, so gilt dieses Prinzip nach vorherrschender Auffassung in Rechtsprechung und Literatur grundsätzlich auch für die Leistungsverwaltung, d. h. die den Bürger begünstigende Tätigkeit der Exekutive. Insbesondere das Bundesverfassungsgericht hat die traditionelle Unterscheidung zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung relativiert, indem es aus dem Rechtsstaat- und Demokratieprinzip die sog. Wesentlichkeitstheorie hergeleitet hat, wonach „der Gesetzgeber verpflichtet ist – losgelöst vom Merkmal des ‚Eingriffs‘ – in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen“¹³. Letztlich steht die nähere Bestimmung des Parlamentsvorbehalts inmitten, also die nicht delegierbare parlamentarische Entscheidungskompetenz.

3. *Denkmalschutz und -pflege als staatliche Kulturverantwortung*

Auch der Freistaat Bayern ist folglich gehalten, die wesentlichen Inhalte des Schutzes, aber auch der Pflege von Denkmälern gesetzlich zu regeln, wobei die Bestimmungen über den Denkmalschutz herkömmlich die Instrumentarien der Eingriffsverwaltung, jene einer Denkmalpflege die Möglichkeiten der Leistungsverwaltung aufgreifen und vorsehen.

12 Art. 20 Abs. 3 GG.

13 BVerfGE 49, 89 (126).

a) Nach der Legaldefinition des Art. 1 Abs. 1 BayDSchG sind Denkmäler von Menschen geschaffene Sachen, also bewegliche und unbewegliche körperliche Gegenstände¹⁴, oder Teile davon aus vergangener Zeit, deren Erhaltung wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen, städtebaulichen, wissenschaftlichen oder volkskundlichen Bedeutung (Denkmalfähigkeit) im Interesse der Allgemeinheit (Denkmalwürdigkeit) liegt. Dieser Denkmalbegriff umfaßt nach den Intentionen des Bayerischen Landtages die Baudenkmäler, die Bodendenkmäler sowie die beweglichen Denkmäler, soweit sie nicht zur Ausstattung von Baudenkmalern gehören¹⁵. Die Baudenkmäler werden aufgeteilt in einzelne Baudenkmäler (Einzelbaudenkmal) und in Mehrheiten von baulichen Anlagen (Ensemble). Der Begriff des Baudenkmals umfaßt hierbei alle baulichen Anlagen im Sinne des Art. 2 Abs. 1 BayBO, da das Denkmalschutzgesetz grundsätzlich zusammen mit der Bauordnung angewendet werden muß und keine Lücken entstehen sollen¹⁶; hierzu zählen insbesondere Gebäude oder Teile davon. Um Bodendenkmäler handelt es sich etwa bei Grabhügeln aus vor- und frühchristlicher Zeit oder bei Resten von Grundmauern, die sich im Erdreich befinden. Zu den beweglichen Denkmälern können Bücher, Gemälde, Skulpturen, Möbel, Münzen oder Urkunden sowie Sachgesamtheiten wie Archive, Bibliotheken, kunst- und kulturgeschichtliche Sammlungen, aber auch Kelche, Monstranzen, Meßgewänder, Orgeln oder Chorgestühle gehören.

b) Die Vorschriften über den Denkmalschutz bezeichnen diejenigen hoheitlichen Maßnahmen der Eingriffsverwaltung, welche sich gebietend oder verbietend an die Eigentümer oder sonst dinglich Verfügungsberechtigten von Denkmälern wenden. Genannt seien die Eintragung von Bau-, Boden- und beweglichen Denkmälern in ein besonderes Verzeichnis (Denkmalliste)¹⁷, die Pflicht zur Erhaltung von Baudenkmalern, zur Durchführung und Duldung von Erhaltungsmaßnahmen, Ersatzvornahmen sowie Untersagungen im Einzelfall¹⁸, Obliegenheiten bei der Nutzung von Baudenkmalern¹⁹, die Erlaubnis zur Beseitigung, Veränderung oder Verbringung von Baudenkmalern

14 § 90 BGB.

15 Art. 1 Abs. 2 mit 4 BayDSchG.

16 W. Eberl, D. Martin, M. Petzet, Bayerisches Denkmalschutzgesetz, Kommentar, 5. Auflage, Köln 1997, Art. 1 BayDSchG Rz. 26.

17 Art. 2 BayDSchG.

18 Art. 4 BayDSchG.

19 Art. 5 BayDSchG.

und geschützten Ausstattungsgegenständen an einen anderen Ort²⁰, die Erlaubnis zum Ausgraben von Bodendenkmälern²¹, Obliegenheiten bei dem Auffinden von Bodendenkmälern und der Auswertung von Funden²², Befugnisse des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege namentlich zur Überwachung der Ausgrabungen und Erfassung beweglicher Bodendenkmäler²³, die Pflicht zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes, zur Instandsetzung widerrechtlich veränderter, beschädigter oder zerstörter Denkmäler sowie zur Leistung von Schadensersatz²⁴, Auskunfts- und Duldungspflichten, insbesondere hinsichtlich der Rechte der Denkmalbehörden zum Betreten betreffender Grundstücke und zur Besichtigung von Denkmälern²⁵, die Zulässigkeit einer Enteignung²⁶, das Vorkaufsrecht des Freistaates Bayern bei einer Veräußerung historischer Ausstattungsstücke sowie eingetragener beweglicher Denkmäler²⁷, die Belegung mit Geldbuße²⁸ sowie die Einschränkung bestimmter Grundrechte²⁹.

Nicht unerwähnt bleibe, daß etwa die Aufnahme eines Baudenkmals in die Denkmalliste keine rechtsbegründende Wirkung besitzt; vielmehr dient sie lediglich als eine nachrichtliche Orientierungs- und Subsumtionshilfe³⁰. Es bedarf also eigener, detaillierter und schlüssiger Feststellungen namentlich des Landratsamtes, weshalb ein ehemaliger Pfarrhof unter den Begriff eines Baudenkmals im Sinne von Art. 1 Abs. 2 BayDSchG zu subsumieren ist. Die Erteilung oder Versagung einer Erlaubnis beispielsweise zum Abbruch eines Baudenkmals nach Art. 6 Abs. 2 BayDSchG beinhaltet eine Ermessensentscheidung im Sinne von Art. 40 BayVwVfG. Nach dieser Norm hat die zuständige Behörde ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten; sie darf folglich den ihr von Art. 6 Abs. 2 BayDSchG vorgegebenen Ermessensspielraum nicht überschreiten (Verbot der Ermessensüberschreitung) und von ihrem Ermessen keinen vom Zweck dieser Norm nicht oder nicht mehr

20 Art. 6 BayDSchG.

21 Art. 7 BayDSchG.

22 Art. 8 und 9 BayDSchG.

23 Art. 12 Abs. 2 Nrn. 1 und 6 BayDSchG.

24 Art. 15 BayDSchG.

25 Art. 16 BayDSchG.

26 Art. 18 BayDSchG.

27 Art. 19 BayDSchG.

28 Art. 23 BayDSchG.

29 Art. 24 BayDSchG.

30 BayObLG in BayVBl. 1987, S. 154.

gedeckten Gebrauch machen (Verbot des Ermessensfehl- oder Ermessensmißbrauchs).

c) Die Bestimmungen über die Denkmalpflege umschreiben die betreuenden Tätigkeiten der Leistungsverwaltung, welche sich beratend und fördernd an die Eigentümer oder sonst dinglich Verfügungsberechtigten von Denkmälern richten. Erwähnt seien die Rücksichtnahme der Kommunen auf die Belange des Denkmalschutzes und der -pflege, vor allem im Rahmen ihrer Bauleitplanung³¹, die Obliegenheiten des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege zur Erforschung der Denkmäler, zur Herausgabe von Richtlinien für die Pflege der Denkmäler, zur Erstellung und Fortführung der Inventare und der Denkmalliste, zur Konservierung und Restaurierung von Denkmälern, zur fachlichen Beratung und Erstattung von Gutachten in allen Angelegenheiten des Denkmalschutzes und der -pflege, zur Fürsorge für Heimatmuseen und ähnliche Sammlungen³², die Beratung und Unterstützung der Denkmalschutzbehörden sowie der Staatsregierung durch die Heimatpfleger und den Landesdenkmalrat³³, die Kostenfreiheit betreffender Amtshandlungen³⁴, die Entschädigung in Geld für enteignende Maßnahmen³⁵, die Errichtung und Verwaltung eines Entschädigungsfonds zur Tragung des betreffenden Aufwandes³⁶, Leistungen aus dem Staatshaushalt in Form der Gewährung von Zuschüssen für die Instandsetzung, Erhaltung, Sicherung und Freilegung von Denkmälern³⁷ sowie die Erteilung betreffender Bescheinigungen für die Erlangung von Steuervergünstigungen³⁸.

Festgehalten sei, daß diese Möglichkeiten einer staatlichen Leistungsverwaltung unter Beachtung des aus Art. 3 Abs. 1 GG gewonnenen Maßstabs einer willkürfreien Sachgerechtigkeit, der über Art. 20 Abs. 3 GG namentlich die Exekutive bindet, auch für kirchliche Rechtsträger Anwendung finden, soweit sie Eigentümer oder sonst dinglich Verfügungsberechtigte von Denkmälern sind³⁹.

31 Art. 3 Abs. 2 BayDSchG.

32 Art. 11 Abs. 2 BayDSchG.

33 Art. 13 und 14 BayDSchG.

34 Art. 17 BayDSchG.

35 Art. 20 BayDSchG.

36 Art. 21 BayDSchG.

37 Art. 22 BayDSchG.

38 Art. 25 BayDSchG.

39 O. J. Voll, J. Störle, Handbuch des Bayerischen Staatskirchenrechts, München 1985, S. 217.

4. *Bewahrung kirchlicher Denkmäler*

Der Schutz und die Pflege von Kulturgütern, die dem Gottesdienst gewidmet sind, zählen zu den „res mixtae“, sind also sowohl Sache des Staates wie auch Angelegenheit der Kirche⁴⁰. Kirchliche Kulturdenkmäler vereinen in sich den Kunstwert und Kultwert, weshalb sie eine besondere Gruppe der Kulturdenkmäler darstellen, deren innere Sachgesetzlichkeit auch äußerlich eine eigenständige gesetzliche Regelung als geboten erscheinen läßt⁴¹.

a) Der Codex Juris Canonici von 1983 sieht zwar keinen eigenen Abschnitt „Kunst- und Denkmalpflege“ vor, enthält jedoch einzelne Normierungen, aus denen ersichtlich wird, daß die Kirche sich ihrer hohen Verantwortung für das „patrimonium historicum – artisticum“ bewußt ist und ferner bestrebt ist, die Kunst zu fördern und den Schutz wertvoller Gegenstände zu verstärken⁴². Genannt seien die Bestimmungen über die Restaurierung von Kirchen⁴³, den Schutz sakraler und kostbarer Gegenstände⁴⁴, die sichere Aufbewahrung von Weihegaben der Volkskunst und Dokumenten der Frömmigkeit⁴⁵, die Restaurierung von wertvollen Bildern⁴⁶, ein grundsätzliches Veräußerungs- und Translationsverbot für bedeutsame Reliquien sowie Bilder⁴⁷ oder die Anlegung eines Inventars über bewegliche Kulturgüter⁴⁸.

Am 1. März 1994 haben die Deutsche Bischofskonferenz und die Päpstliche Kommission für Kulturgüter der Kirche die „Charta der Villa Vigoni“ zum Schutz der kirchlichen Kulturgüter verabschiedet⁴⁹. Danach seien die Kulturgüter der Kirche der stärkste Ausdruck christlicher Tradition. Staat, Gesellschaft und Kirche hätten sich ihrer großen Verantwortung bewußt zu sein, dieses kostbare Erbe zu bewahren und den künftigen Generationen weiterzugeben. Bei Schutz und Pflege der kirchlichen Kulturgüter sei vertrauensvolle Zusammenarbeit geboten, um aus Sicht der Kirche den aktuellen Säkularisa-

40 *J. Isensee*, Res sacrae unter kircheneigenem Denkmalschutz, *Kirche und Recht* 1999, S. 117.

41 *M. Heckel* (Anm. 8), S. 1075.

42 *A. Hollerbach*, Kunst und Denkmalpflege, in *J. Listl, H. Müller, H. Schmitz*, Handbuch des Katholischen Kirchenrechts, Regensburg 1983, S. 915 (916).

43 Can. 1216 CIC.

44 Can. 1220 § 2 CIC.

45 Can. 1234 § 2 CIC.

46 Can. 1189 CIC.

47 Can. 1190 CIC.

48 Can. 1283 n. 2 CIC.

49 Wiedergegeben in *G. Matzig*, *Kirchen in Not*, Bonn 1997, S. 96.

tionsprozessen ebenso entgegenzuwirken wie drohenden Verlusten und Profanisierungen. Bestandsverzeichnisse der Kulturgüter seien zu erstellen, auf eine Kontinuität der Nutzung möglichst entsprechend der ursprünglichen Zweckbestimmung wäre zu achten. Die laufende Instandhaltung und notwendige Instandsetzungsmaßnahmen hätten anerkannte Fachleute, auch diözesane Konservatoren angemessen zu begleiten. Die Unterrichtung und Ausbildung der für kirchliche Kulturgüter in Staat und Kirche Verantwortlichen mögen als gemeinsame ureigene Aufgabe betrachtet werden. Besondere Erscheinungsformen von Umweltverschmutzung und -zerstörung sollten durch gemeinsame Anstrengungen minimiert werden.

b) Die Denkmalschutzgesetze der Bundesländer und ihr Vollzug durch die Exekutive haben sich, sofern sie mit den Interessen der Kirche kollidieren, an den grundrechtlichen und staatskirchenrechtlichen Gewährleistungen kirchlicher Selbstordnung sowie -verwaltung messen zu lassen und vor ihnen zu rechtfertigen⁵⁰. Wengleich diese Gesetze ihrem Regelungsgehalt nach weitgehende Ähnlichkeiten aufweisen, offenbaren sie jedoch erstaunliche Unterschiede im Denkmalschutz kirchlicher Kulturgüter⁵¹; sie lassen sich grundsätzlich in drei große Gruppen untergliedern.

aa) Die erste Gruppe verzichtet weitgehend auf einen staatlichen Denkmalschutz an kirchlichen Kulturdenkmälern. Der Staat überläßt den Denkmalschutz im wesentlichen der Kirche selbst und begnügt sich mit einem betreffenden kirchlichen Versprechen. Dieses Prinzip gilt gegenwärtig in Hessen und Niedersachsen, wenn auch mit gewissen Einschränkungen.

bb) In einer zweiten Gruppe werden kirchliche Kulturdenkmäler unterschiedslos den allgemeinen Denkmalschutzbestimmungen des säkularen Staates unterworfen; ihre Doppelnatur als Kunst- und Kultwert findet im Wortlaut dieser Denkmalschutzgesetze keine Berücksichtigung. Dieses System herrscht in Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein – allerdings mit gewissen Modifizierungen – vor.

cc) Die dritte Gruppe verfolgt einen Mittelweg; obgleich die Kulturverantwortung des Staates sich auch auf kirchliche Denkmäler erstreckt, so wird hinsichtlich der „res sacrae“, die im liturgischen Vollzug dem Gottesdienst

50 J. Isensee (Anm. 40), S. 121.

51 Vgl. hierzu sowie zum Folgenden M. Heckel (Anm. 5), S. 1077 ff.; ferner B. M. Kremer (Anm. 8), S. 91 ff.

gewidmet sind, den staatlichen Behörden die Berücksichtigung bzw. vorrangige Beachtung der gottesdienstlichen Belange, die von den kirchlichen Oberbehörden festzustellen sind, zur Pflicht gemacht. Solche Regelungen gelten weithin in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

c) Wengleich dieser Befund nicht unerheblich divergierender Regelungen in den Denkmalschutzgesetzen der Bundesländer überraschen mag, so ist dennoch festzuhalten, daß staatliche Behörden bei der Auslegung namentlich von Generalklauseln im Rahmen ihrer Abwägung und bei der Wahrnehmung einer Ermessensermächtigung die liturgischen und kultischen Funktionen der „res sacrae“ in ihre Überlegungen einzubeziehen haben, wobei betreffende kirchliche Äußerungen für sie maßgeblich sind⁵². Eine derartige Verpflichtung der Exekutive resultiert in Übereinstimmung mit Art. 20 Abs. 3 GG aus staatskirchenrechtlichen Vorgaben.

aa) Die verfassungsmäßige Garantie freier Ordnung und Verwaltung der eigenen Angelegenheiten ist nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine notwendige, rechtlich gebotene Gewährleistung, die der Freiheit des religiösen Lebens und Wirkens der Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften nach Art. 4 Abs. 2 GG die zur Wahrnehmung dieser Aufgaben unerläßliche Freiheit der Bestimmung über Organisation, Normsetzung und Verwaltung hinzufügt⁵³. Daß diese Garantie gemäß Art. 140 GG, Art. 137 Abs. 3 WRV, Art 142 Abs. 3 BV nur „innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes“ gegeben ist, besagt nicht, daß jedes allgemeine staatliche Gesetz, sofern es nur aus weltlicher Sicht von der zu regelnden Materie her als vernünftig erscheint, ohne weiteres in den der Kirche zugestanden Autonomiebereich eingreifen könnte⁵⁴. Bei rein innerkirchlichen Angelegenheiten kann ein staatliches Gesetz für die Kirche keine Schranke ihres Handelns bilden⁵⁵. Aber auch in dem Bereich, in welchem der Staat zum Schutze anderer für das Gemeinwesen bedeutsamer Rechtsgüter ordnen und gestalten kann, trifft ein dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht Schranken ziehendes Gesetz seinerseits auf eine ebensolche Schranke; nämlich auf die

52 A. Frhr. von Campenhausen (Anm. 9), S. 216.

53 Vgl. BVerfGE 42, 312 (332); 53, 366 (401); 57, 220 (244); 66, 1 (20); 70, 138 (164).

54 Siehe BVerfGE 53, 366 (404).

55 BVerfGE 18, 385 (386 ff.); 42, 312 (334); 66, 1 (20).

materielle Wertentscheidung der Verfassung, die über den für die Staatsgewalt ohnehin unantastbaren Freiheitsraum der Kirchen hinaus ihre und ihrer Einrichtungen besondere Eigenständigkeit gegenüber dem Staat anerkennt⁵⁶. Dieser Wechselwirkung von Kirchenfreiheit und Schranken Zweck ist durch entsprechende Güterabwägung Rechnung zu tragen. Dabei ist dem Selbstverständnis der Kirchen ein besonderes Gewicht beizumessen⁵⁷.

bb) Im Rahmen einer solchen Güterabwägung ist ein Vorrang der theologischen Selbstbestimmung und Eigenständigkeit der Kirche mit Aussicht auf Erfolg nicht zu bestreiten; Verfremdungen kirchlicher Zentralanlagen durch den säkularen Staat sind weder notwendig noch zumutbar oder verhältnismäßig. Dieses Ergebnis wird verfassungsrechtlich allerdings nur für die kirchlichen Denkmäler in gottesdienstlicher Funktion gefordert, in denen Kultwert, Kunstwert und liturgischer Gebrauch als Einheit verbunden sind. Lediglich derartige „res sacrae“ sind kraft ihrer inneren Sachgesetzlichkeit von profanen Denkmälern abgehoben⁵⁸. Kirchliche Denkmäler, die nicht dem Gottesdienst gewidmet sind, also etwa Pfarr-, Benefiziaten- und Mesnerhäuser oder Pfarrstadel müssen von Verfassung wegen nicht anders gestellt werden als weltliche Denkmäler. Zutreffend ist deshalb auch die gesetzliche Regelung in Art. 26 BayDSchG auf kirchliche Denkmäler, die unmittelbar gottesdienstlichen Zwecken dienen, beschränkt.

5. Zusammenwirken zwischen staatlichen und kirchlichen Stellen im Denkmalwesen

Wenn man auch der Meinung sein darf, daß es gegenüber unserer Kirche, die sich ja über Jahrhunderte hinweg als die Denkmalpflegerin schlechthin ausgewiesen hat, der in staatlichen Denkmalschutzgesetzen enthaltenen Anmahnungen nicht bedurft hätte, so wird diese namentlich vom Bayerischen Gesetzgeber für diesen Bereich gewollte Neuordnung dennoch verstanden. Sehr früh schon und verschiedentlich geäußerte Bedenken, daß die Diözese Augsburg und ihre Stiftungen durch die übergroße Zahl der unter Denkmalschutz gestellten Gebäude, durch die an die Sanierung solcher Gebäude von behördlicher Seite meist gestellten maximalen Anforderungen und durch die beschei-

56 So BVerfGE 53, 366 (404).

57 Vgl. BVerfGE 53, 366 (401); 66, 1 (22); 70, 138 (167).

58 M. Heckel (Anm. 8), S. 1091.

dene, in vielen Fällen unzulängliche öffentliche Förderung solcher Maßnahmen wirtschaftlich überfordert würde und dem durch dieses Gesetz uns Abgeforderten nicht, allenfalls unter Vernachlässigung genuin kirchlicher Aufgaben würde nachkommen können, wurden und werden durch einschlägige Ergebnisse sowie sonst gemachte Erfahrungen vergangener Jahre nicht zerstreut, sondern vielfältig bestätigt.

a) Ergebnisse sowie Erfahrungen beziehen sich dabei sowohl auf Kirchen wie auf Pfarrhäuser, häufig auch auf ehemalige Pfarrstadel; auf Kirchen allerdings in anderer Weise als auf Pfarrhäuser wie einstige Pfarrstadel. In vielen Einzelgesprächen, in aus Behörden- und kirchlichen Vertretern besetzten Arbeitsgruppen, auch vor Verwaltungsgerichten usf. wurde sich um verantwortbare Resultate bemüht⁵⁹. Bei Kirchen ist zunächst auf vielfach zugemutete, teure bauliche Befunduntersuchungen hinzuweisen, auf ein oftmals zu starres Festhalten an überkommenen Innenraumgestaltungen, beispielsweise bei Fußböden, Bänken, Beichtstühlen, sowie auf eine viel zu geringe Rücksichtnahme auf Anschauungen und Empfindungen der jetzigen Kirchenbesuchergeneration, z. B. bei der farblichen Behandlung des Innenraumes. Der jährliche Aufwand des Bistums Augsburg für die Instandsetzung von Kirchen und Kapellen bewegt sich seit vielen Jahren zwischen 20 und 25 Mio. DM. Die restlichen Kosten von etwa einem Drittel jeder Maßnahme trägt zumeist die örtliche Kirchenstiftung; die öffentliche Hand beteiligt sich an solchen Bauaufgaben, sofern ihr nicht eine sog. Baulast obliegt, finanziell in aller Regel nicht oder allenfalls nur sehr bescheiden. Beispielhaft genannt seien die Renovierung der Basilika „St. Ulrich und Afra“ in Augsburg mit rd. 7 Mio. DM, der Basilika „St. Michael“ in Altenstadt, Lkr. Weilheim-Schongau, mit ca. 3,9 Mio. DM sowie die Wallfahrtskirche „Mariä Schmerzen und St. Ulrich“ in Maria Steinbach, Lkr. Unterallgäu, mit etwa 4,4 Mio. DM.

b) Noch belastender für die Diözese Augsburg und viele ihrer kirchlichen Stiftungen ist die durch das Bayerische Denkmalschutzgesetz und seinen Vollzug bezüglich vieler Pfarr-, Benefiziaten- und Mesnerhäuser sowie ehemaliger Pfarrstadel geschaffene Situation. Hier kommt erschwerend hinzu, daß viele dieser Pfarrwohngebäude – des großen Priestermangels wegen – ihrer ursprünglichen Nutzung beraubt sind, neue Nutzungen meist größere, auch grundrißliche Eingriffe erforderlich machen oder sich überhaupt nicht finden.

59 Vgl. z. B. BayVGH in BayVBl. 1986, S. 399 ff.

Oftmals lassen sich zwar etwa im Erdgeschoß eines Pfarrhauses zwei Zimmer zu einem Versammlungsraum zusammenfassen; ein Sprechzimmer samt Registratur und Räumlichkeiten für die Jugend oder eine Bücherei benötigt selbst eine kleine Pfarrgemeinde. Im Obergeschoß werden herkömmlich Wohnungen eingebaut, die jedoch selten kostendeckend vermietet werden können. Gelegentlich vermag man in einem Pfarrhof Kindergartengruppen unterzubringen; manchmal gelingt auch eine Fremdvermietung des gesamten Pfarrhauses. Sich von solchen Gebäuden zu trennen – was mehrfach schon geschah – erscheint nur dann möglich, wenn sie zusammen mit Kirche und Friedhof keine Einheit bilden. Die Erfüllung der denkmalpflegerischen Forderungen nach Erhalt und Sanierung solcher Pfarr-, Benefiziaten- und Mesnerhäuser, häufig auch noch des angrenzenden Stadels, war bisher schon aufwendig und hat viele diözesane Mittel gebunden, die anderwärts dringend gebraucht worden wären. So hat allein das Bistum Augsburg seit den 70er Jahren für diesen Bereich zwischen 8 und 15 Mio. DM jährlich an Kirchensteuermitteln zuzuschußweise ausgereicht, die regelmäßig 50 bis 90% der tatsächlichen Kosten decken. Weiter erforderliche Aufwendungen bestreiten der ortskirchliche Rechtsträger, mitunter die Bayerische Landesstiftung, das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege, der Bezirk, der Landkreis oder auch die politische Gemeinde. Beispielhaft genannt seien lediglich die Pfarrhäuser in Hochdorf, Lkr. Aichach-Friedberg, mit ca. 2 Mio. DM Sanierungsaufwand, in Munnigen, Lkr. Donau-Ries, mit etwa 1,6 Mio. DM Instandsetzungskosten, oder in Winterbach, Lkr. Günzburg, mit rd. 1,5 Mio. DM Renovierungsaufwand.

c) Die Kosten oder – besser gesagt – die Sonderopfer für diesen zahlreichen Bestand an denkmalgeschützten Bauwerken sind aber seit einiger Zeit so hoch, daß sie von der Diözese Augsburg – von Ausnahmen abgesehen – auch aufgrund ihrer, infolge der seit Mitte 1993 anhaltenden, bislang noch nicht überwundenen Rezession äußerst beengten Haushaltslage nicht länger mehr dargestellt werden können; es sei denn, man nimmt in Kauf, daß dringlichen kirchlichen Aufgaben im pastoralen, schulischen sowie sozialen Bereich Mittel entzogen werden und damit eine Einschränkung, in letzter Konsequenz eine Behinderung kirchlicher Arbeit eintritt. Dieses überdeutliche Erscheinungsbild vermochte durch das bisherige Maß der öffentlichen Förderung nicht nennenswert abgeschwächt zu werden.

d) Diese Situation konnte zuletzt im Jahre 1998 dem Bayerischen Landesdenkmalrat, der bekanntlich die Staatsregierung zu beraten und in wichtigen

Fragen der Denkmalpflege mitzuwirken hat, ebenfalls zur Kenntnis gebracht und sich um eine Erleichterung bezüglich der kirchlichen Rechtsträger in denkmalpflegerischer Hinsicht auferlegten Lasten, selbstverständlich im Rahmen der geltenden Gesetze, bemüht werden. Eine gewisse Erleichterung hatte in Teilbereichen die Stärkung der Kreisverwaltungsbehörden als Baugenehmigungs- und Untere Denkmalschutzbehörden zu Lasten namentlich des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege gebracht; und zwar durch eine Abschaffung des sog. Devolutiveffektes, also den Wegfall der einem Rechtsmittel herkömmlich eigenen Wirkung, daß ein gesetzlich geordnetes (Denkmalschutz-)Verfahren in der höheren Instanz, herkömmlich bei der Regierung anhängig wurde⁶⁰. In Baugenehmigungs- wie auch denkmalrechtlichen Erlaubnisverfahren können Kreisverwaltungsbehörden sich folglich seit 1994 grund- und begründungslos über fachliche Stellungnahmen des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege hinwegsetzen; sie sollen allerdings dieses Landesamt noch anhören⁶¹.

Ungeachtet der vorstehenden Ausführungen sei jedoch festgehalten, daß namentlich die Diözese Augsburg und ihre ortskirchlichen Rechtsträger auch und gerade mit dem Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege bei den zahlreichen Instandsetzungsmaßnahmen an denkmalgeschützten kirchlichen Gebäuden konstruktiv zusammenwirken sowie gemeinsam und weithin einvernehmlich für jeden Einzelfall eine zweckmäßige sowie finanziell verantwortbare Lösung anstreben und in aller Regel auch erreichen.

LITERATUR: *Axel Frhr. von Campenhausen*, Staatskirchenrecht, 3. Auflage, München 1996. – *Wolfgang Eberl, Dieter Martin, Michael Petzet*, Bayerisches Denkmalschutzgesetz, Kommentar, 5. Auflage, Köln 1997. – *Albert K. Franz, Hans Liermann, Hans H. zur Nedden, Götz Frhr. von Pölnitz* (Hrsg.), Deutsches Stiftungswesen 1948–1966 – Wissenschaft und Praxis, Tübingen 1968. – *Joseph Listl, Hubert Müller, Heribert Schmitz*, Handbuch des Katholischen Kirchenrechts, Regensburg 1983. – *Joseph Listl, Dietrich Pirson*, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 2. Auflage, Berlin 1995. – *Martin Heckel*, Gesammelte Schriften – Staat, Kirche, Recht, Geschichte (Hrsg. *Klaus Schlaich*), Band II, Tübingen 1989. – *Martin Heckel*, Staat, Kirche, Kunst – Rechtsfragen kirchlicher Kulturdenkmäler, Tübingen 1968. – *Josef Isensee*, Res sacrae unter kircheneigenem Denkmalschutz, Kirche und Recht 1999, S. 117. – *Winfried Speitkamp*, Die Verwaltung der Geschichte – Denkmalpflege und Staat in Deutschland 1871–1933, Göttingen 1996. – *Max Spindler* (Hrsg.), Handbuch der Bayerischen Geschichte, Band I, 2. Auflage, München 1981. – *Otto J. Voll, Johann Störle*, Handbuch des Bayerischen Staatskirchenrechts, München 1985.

60 Art. 11 Abs. 2 BayDSchG.

61 Vgl. die Änderung der Art. 12 Abs. 3, 15 Abs. 2 BayDSchG durch Gesetz vom 12. 4. 1994 (GVBl. S. 210); kritisch hierzu *D. Martin*, Denkmalschutz am Scheideweg, BayVBl. 1999, S. 225 (226/234).