

**Schriftliche Stellungnahme im Anhörverfahren im Ausschuss für Umwelt,
Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten des Landtags Rheinland-Pfalz am
17. Juni 2014**

**hier: Landesgesetz zur Errichtung der Stiftung „Grüner Wall im Westen“
Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 16/3516 -**



1. Zum verfassungsrechtlichen Schutzauftrag

Mit dem Landesgesetz zur Errichtung der Stiftung „Grüner Wall im Westen“ (Drucksache 16/3516) wird in Rheinland-Pfalz bezüglich eines Teils der Anlagen des Westwalls Neuland besprochen.

Schließlich nimmt nach Artikel 40 Absatz 3 der Landesverfassung der Staat die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft in seine Obhut und Pflege. Die Teilnahme an den Kulturgütern des Lebens ist dem gesamten Volke zu ermöglichen. Als dieses Staatsziel in Nachfolge des Denkmalschutzartikels der Weimarer Reichsverfassung (Art. 150 WRV) in die Landesverfassung von Rheinland-Pfalz aufgenommen wurde, war der Westwall noch kein Zeugnis der Vergangenheit im Sinne des Denkmalschutzrechts, sondern ein Relikt des zusammengebrochenen Deutschen Reiches.

Nachdem es die Alliierten und danach die deutschen Stellen einschließlich der Flurbereinigung und Forstverwaltung in der Nachkriegszeit nicht geschafft haben, diese menschenverachtenden Zeugnisse des Dritten Reiches zu zerstören, werden sie in Rheinland-Pfalz zu einem wohl noch genauer zu ermittelnden Teil nun unter Federführung des Umweltministeriums mit diesem Gesetzentwurf einer Stiftung des öffentlichen Rechts anvertraut. Zweck der Stiftung ist es nach der amtlichen Begründung zu § 2 des Gesetzentwurfs, „das Eigentum und etwaigen Besitz an den im Land noch vorhandenen Anlagen des ehemaligen Westwalls zu übernehmen und diese möglichst natur- und denkmalschutzverträglich zu sichern.“

Nach der im Gesetzentwurf zitierten Antwort des Umweltministeriums auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten *Thomas Weinert* vom 2. 12. 2013 (Drucksache 16/3031) zu Frage 3 dürfen aus Erträgen des Stiftungskapitals nicht die Einrichtungen von Gedenkstätten, Wanderwegen sowie sonstigen Maßnahmen, die nicht unmittelbar der Sicherung der Anlagen dienen, finanziert werden. Damit soll aus dem Stiftungskapital nicht der Verfassungsauftrag aus Art. 40 Abs. 3 Satz 2 der Landesverfassung erfüllt werden, wonach die Teilnahme an den Kulturgütern des Lebens dem gesamten Volke zu ermöglichen ist.

Deshalb besagt § 2 Abs. 2 des Gesetzentwurfs, dass Maßnahmen des Natur- und Denkmalschutzes und der politischen Bildung aus Zuwendungen durchgeführt werden können. Dies ist eine Selbstverständlichkeit. Sie setzt aber z. B. nach dem Denkmalschutzgesetz Eigenmittel des Eigentümers des Kulturdenkmals voraus, das von ihm kraft Gesetzes zu erhalten und zu pflegen ist. Das Land fördert nach § 29 Abs. 1 DSchG Maßnahmen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege im Rahmen der verfügbaren Mittel des Landeshaushalts. Dies darf aber nicht zur Folge haben, dass das Land, das schon nach Art. 40 Abs. 3 der Landesverfassung verpflichtet ist, die in seinem Eigentum stehenden Denkmäler zu erhalten, sich dieser Pflicht ohne finanzielle Kompensation (eigener Titel oder Aufstockung des Zuschusstittels) entledigt.

Die Erhaltung des Westwalls als öffentlicher Zweck ist somit bisher nicht gesichert, da es wie früher schon beim Bund (BIMA) nur um die Sicherung eines Teils der vorhandenen Anlagen geht. Also ist der Stiftungszweck mit der nach dem Denkmalschutzgesetz geforderten Erhaltungsgedanken nicht harmonisiert. Somit stellt sich die Frage der Gesetzesumgehung.

Die Begründung zu § 2 Abs. 2 des Gesetzentwurfs weist wegen des Bezugs auf § 16 BNatSchG auf die Eingriffsregelung (§ 14 f. BNatSchG) hin. Schließlich sind Eingriffe in Natur und Landschaft vom Verursacher zu vermeiden. Jedoch führen die Naturschutzbehörden oder die Stiftung auch Maßnahmen zur Pflege, Herstellung und sogar Entwicklung von Flächen usw. durch, die nicht als Eingriff gelten dürfen. Dies muss selbstverständlich schon wegen des Auftrags aus Art. 40 Abs. 3 der Landesverfassung auch für Maßnahmen nach dem Denkmalschutzgesetz gelten.

Im benachbarten Nordrhein-Westfalen wird im Landschaftsgesetz (LG) gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 LG NRW bestimmt, dass neben den in § 14 Abs. 2 und 3 BNatSchG geregelten Fällen in der Regel nicht als Eingriffe gelten „Unterhaltungsmaßnahmen auf Grund rechtlicher Verpflichtungen.“

Wenn nach dem Stiftungszweck (und nach dem Denkmalschutzgesetz!) die Stiftung unter Berücksichtigung der Belange des Natur- und Denkmalschutzes die im Land vorhandenen Anlagen des ehemaligen Westwalls (§ 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfs) sichern soll, muss in diesem Gesetz (und/oder in der künftigen Novelle des Landesnaturschutzgesetzes) in einer Klarstellung („Negativkatalog“) geregelt werden, dass die gesetzlich gebotenen Maßnahmen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege keine Eingriffe im Sinne des § 14 BNatSchG sind. Schließlich ist schon lange die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff anzusehen.

Wie bedeutsam die im Gesetzentwurf erwähnte Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen nach § 16 BNatSchG sein wird (Ökokonto), kann nicht beurteilt werden. Vielleicht kann diese Entkoppelung von Eingriff und Kompensation zu einer leichteren Realisierung von Windkraftanlagen in der Nähe des Westwalls beitragen? Allerdings werden diese Ersatzzahlungen bisher an die Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz gezahlt!

Im Bundesnaturschutzgesetz gibt es ebenfalls keine überzeugenden Regelungen zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes. Nach § 37 Abs. 2 BNatSchG bleiben lediglich beim Schutz der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten, ihrer Lebensstätten und Biotope die Vorschriften des Pflanzenschutzrechts, des Tierschutzrechts, des Seuchenrechts sowie des Forst-, Jagd- und Fischereirechts von den Vorschriften dieses Kapitels 5 BNatSchG und den auf Grund dieses Kapitels erlassenen Rechtsvorschriften unberührt. Diese „Unberührtheitsregelung“ bedeutet keinen generellen Vorrang der anderen Rechtsgebiete vor dem Artenschutzrecht, sondern stellt nur klar, dass zwischen den genannten Rechtsgebieten und dem Artenschutzrecht keine generelle Spezialität im Sinne einer Verdrängung besteht und der jeweilige Vorrang nach allgemeinen Auslegungsregeln zu bestimmen ist. Also ist es aus kulturstaatlicher Verantwortung und dem bereits zitierten Staatsziel des Art. 40 Abs. 3 der Landesverfassung geboten, im künftigen Landesnaturschutzgesetz klarzustellen, dass die Vorschriften zum Schutz und zur Erhaltung der Kulturdenkmäler unberührt bleiben.

2. Umgehung des Schutzauftrags?

Der Gesetzentwurf räumt als Alternative unter C auf Seite 2 ein, dass die Aufgabe der Sicherung der Anlagen durch die Landesverwaltung vorgenommen werden könne. Dies entspricht schließlich dem Verfassungsauftrag und den sonstigen gesetzlichen Geboten. Natürlich zieht sich der Westwall wie auch der römische Limes durch einige Landkreise (und

kreisfreie Städte, nicht aber durch das ganze Land!), so dass neben zentralen Fachbehörden wie der Generaldirektion Kulturelles Erbe (GDKE) sich die örtliche Zuständigkeit auf mehrere Behörden verteilen würde, was in anderen Bereichen wie der Verwaltung der Staatlichen Schlösser, Burgen und Alertümer keine besonderen Schwierigkeiten bereitet. Die Aufgabenwahrnehmung bei einer Stiftung kann sich nur auf die Teile des Westwalls beziehen, die nun im Eigentum des Landes sind und zuvor dem Land durch den Bund überwiegend durch die Vereinbarung vom 4. Januar 2013 übertragen wurden. Dies sind aber nur die auf fremdem Grund errichteten Anlagen, die nach der Rechtsprechung keine wesentlichen Bestandteile der Grundstücke geworden sind.

Der Gesetzentwurf unterstellt in § 3 Abs. 1 Satz 1:

„Das Land überträgt der Stiftung das Eigentum an den im Land vorhandenen Anlagen des ehemaligen Westwalls“.

Dies ist missverständlich. Nicht Gegenstand der Vereinbarung vom 4. Januar 2013 sind nach § 1 Abs. 4:

1. Wallanlagen, die auf Grundstücken stehen, die Eigentum des Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sind und
2. unterirdische Anlagen, insbesondere oberflächennahe Grubenbauten, die bergmännisch aufgefahen wurden.

Dabei muss man bedenken, dass in der Zeit der NS-Herrschaft beim Bau des Westwalls mit Gesetzen wie dem Gesetz über die Beschränkung von Grundeigentum aus Gründen der Reichsverteidigung (Schutzbereichsgesetz) vom 24. Januar 1935 (RGBl. I S. 499) oder dem Gesetz über die Landbeschaffung für Zwecke der Wehrmacht vom 29. März 1935 (RGBl. I S. 467) vom Reich Land erworben wurde, das bisher vom Bund (BIMA) verwaltet wurde und deshalb nicht Gegenstand der Übertragungsvereinbarung vom 4. Januar 2013 ist.

Vom Deutschen Reich errichtete Wehrmachtstollen oder Luftschutzanlagen stehen aber wohl grundsätzlich im Eigentum des Grundstückseigentümers, so dass sie nach §§ 94, 946 BGB wesentlicher Bestandteil des Grundstücks geworden sind und vom Eigentum des Grundstückseigentümers erfasst werden. Jedenfalls lautet so Nr. 2.2 VV-AKG-D zu den Gefahrenbeseitigungsansprüchen im Sinne von § 19 Abs. 2 Nr. 1 AKD und damit zusammenhängenden Fragen (in: Bundesfinanzministerium/Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Sammlung von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes [AKG]).

Es geht somit keineswegs nur um Grubenbauten, die bergmännisch befahren werden. Auch ein mit Wasser gefüllter Panzergraben ist vielleicht nicht Gegenstand des Stiftungsgesetzentwurfs, so dass es ein Flickenteppich von künftig stiftungseigenen Anlagen sein wird und damit keine einheitliche Behandlung des Westwalls durch die Stiftung gesichert werden kann. Dies dürfte auch für die heute zur ehemaligen Westverteidigungszone gehörenden Westwallmuseen gelten.

Damit verstößt die Regelung des § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz.

Zwar werden nach § 2 Abs. 3 des Gesetzentwurfs die „im Land vorhandenen Anlagen des ehemaligen Westwalls“ (d. h. alle Anlagen oder doch nur alle ehemals landeseigenen Anlagen?) in einem Verzeichnis bei dem für das Landesvermögen zuständigen Ministerium geführt, doch dürfte diese Regelung eine Verlagerung der Entscheidungsmacht auf die Exekutive bedeuten, verbunden mit einer Verminderung des gerichtlichen Rechtsschutzes. Schließlich kann die Einordnung eines dem Westwall zuzurechnenden Gegenstandes in Grundrechte wie Art. 14 GG oder das Recht der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) eingreifen. Außerdem sind die Entscheidungen von haushaltsrechtlicher Bedeutung.

Die Westbefestigung bestand aus der grenznahen Hauptkampfbzone des Heeres, dem „Westwall“, und der parallelen, weiter im Landesinneren liegenden „Luftverteidigungszone

West“ (LVZ). Die von Hermann Göring durchgesetzte Luftverteidigungszone sollte das rückwärtige Gebiet des Westwalls und das Landesinnere vor feindlichen Luftangriffen schützen. In dem Gesetzentwurf wird die LVZ nicht erwähnt, obwohl sie denkmalrechtlich zum Westwall gehört. Schließlich geht es auch hierbei um „im Land vorhandene(n) Anlagen“ (§ 2 Abs. 3 des Entwurfs). Es sollte aber zum Entscheidungsmonopol des Gesetzgebers gehören, festzulegen, welche Anlagen in Rheinland-Pfalz überhaupt gemeint sind!

Es wurde im Gesetzentwurf nicht berücksichtigt, dass es nach § 25 Abs. 1 DSchG Aufgabe der Denkmalfachbehörde ist Kulturdenkmäler systematisch aufzunehmen und wissenschaftlich zu erforschen (§ 25 Abs. 1 Nr. 5 DSchG) sowie die Denkmalliste zu führen (§ 25 Abs. 1 Nr. 6 DSchG). Weiterhin ist es traditionelle Aufgabe der Denkmalpflege nach verborgenen Kulturdenkmälern zu forschen (§ 25 Abs. 1 Nr. 8). Im nachrichtlichen Verzeichnis der Kulturdenkmäler der Generaldirektion Kulturelles Erbe (GDKE) wird beim Westwall und der Luftverteidigungszone West als Stecken- und Flächendenkmal „Westbefestigung“ lediglich angeführt, dass der Westwall ein historisches Objekt ungewöhnlichen Ausmaßes ist, das die aktuellen Landes- und sonstigen Verwaltungsgrenzen vielfach überschreitet. Er stellt jedoch in seiner Gänze eine bauliche Gesamtanlage im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 1 DSchG in Verbindung mit § 5 Abs. 2 DSchG dar. Innerhalb des Gebietes werden deshalb alle oberirdischen und unterirdischen baulichen Anlagenteile geschützt. Wegen der zu geringen Personalausstattung kann die GDKE (Landesdenkmalpflege) die dringend notwendige Erfassung der Reste des Denkmals in der gebotenen Zeit nicht gewährleisten, so dass es der Mitarbeit ehrenamtlicher Helfer (§ 27 DSchG) und der Unterstützung anerkannter Denkmalpflegeorganisationen (§ 28 DSchG) bedarf. Da viele Bunker längst übererdet wurden und andere Anlagen von Anfang an in der Erde verborgen waren, kommt der archäologischen Denkmalpflege (Bodendenkmalpflege) besondere Bedeutung zu.

Es ist angesichts der unzureichenden Personalausstattung für diese flächendeckende Erfassung ein Glücksfall, dass das Land zu seiner Beratung und Unterstützung sowie zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben z. B. den seit rund 20 Jahren mit dem Westwall befassten Herrn *Günther Wagner* aus Pirmasens als ehrenamtlichen Denkmalpfleger gewinnen konnte, der zugleich das Westwall Museum Gerstfeldhöhe in Pirmasens-Niedersimten betreut. Er arbeitet mit PIGS, einer Datenbank mit GIS-Anbindung, die seit 2000 im Landesamt für Denkmalpflege Rheinland-Pfalz (jetzt: GDKE) eingesetzt wird. Der GIS-Teil dient dazu, die geographische Lage von Denkmälern im Gelände zu erfassen bzw. raumbezogene Daten aus der Datenbank auf digitalen Kartengrundlagen darzustellen. In der „Denkmaldatenbank“ werden dann die erfassten Objekte beschrieben und digitalisiert.

Für die für den Westwall so wichtigen Archivalien kann im Einzelfall das Landesarchivgesetz Rheinland-Pfalz einschlägig sein. Da der Bund, soweit möglich, auf Wunsch des Landes sämtliche die Westwallunterlagen in Rheinland-Pfalz betreffenden Vorgänge und Bestandsunterlagen, die bei ihm vorhanden sind, unentgeltlich zur Verfügung stellen will, muss ein fachlich verantwortungsvoller Umgang mit diesen Dokumenten sichergestellt werden, der auch den Zugang zu diesen Quellen einschließt. Das für das Landesvermögen zuständige Ministerium ist nicht das für Archivangelegenheiten und Denkmalschutz zuständige Ministerium, so dass man aus Verantwortung für den pfleglichen Umgang mit den Archivalien als Grundlage für eine geordnete Verwaltung eine Verbindung mit der Denkmalfachbehörde herstellen muss, denn schließlich sind die Eigentümer zur Erhaltung ihrer Denkmäler verpflichtet!

Die Kosten der Erfassung dürften bei einer nachgeordneten Behörde wie dem ehemaligen Landesamt für Denkmalpflege, das damit Erfahrung hat, nicht höher sein als bei einem Ministerium. Außerdem müssen die Aussagen der Bestandsunterlagen mit dem Befund im Gelände abgeglichen werden, was dezentral über die Außenstellen in Speyer und Trier ortsnäher ist. Für die Bodendenkmalpflege ist dies eine Selbstverständlichkeit, für ein für das

Landesvermögen zuständiges Ministerium wohl nicht. Auch ist die Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Beauftragten über die Denkmalfachbehörde sachgerechter als über das Ministerium. Diese Aufgabe sollte aus den Erträgen der Stiftung finanziert werden.

3. Zur denkmalrechtlichen Bedeutung des Westwalls

Die Bedingungen der Entstehung und Zerstörung des Westwalls sind Momente der Weltgeschichte, die ihn zusammen mit der LVZ zum anschaulichen Zeugnis historischer Ereignisse von besonderer Bedeutung machen. Seine architektonischen und oberflächengestaltenden Überreste geben Zeugnis von der Entwicklung der Wehrbau- und Befestigungstechnik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sowie ihrer weltanschaulichen Beweggründe. An seiner Erhaltung besteht daher ein grundsätzliches öffentliches Interesse insbesondere aus geschichtlichen Gründen (Kulturdenkmal gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1a mit Nr. 2 DSchG).

Trotz mancher Wandlungsprozesse wird der Westwall als „längstes Denkmal“ in Rheinland-Pfalz von besonderer gesellschaftlicher Relevanz bleiben, so lange er Antworten zu unserer Geschichte zu geben in der Lage ist, was voraussetzt, dass er weiterhin erfahrbar und für Bildung und Erziehung nutzbar und nicht nur zu einem grünen Band wird. Während der Denkmalschutz gemäß dem Verfassungsauftrag und nach § 1 Abs. 2 DSchG die Aufgabe hat, Kulturdenkmäler wissenschaftlich zu erforschen und die Ergebnisse der Öffentlichkeit, insbesondere für Bildung und Erziehung, zugänglich zu machen, wird der Naturschutz den Zugang zu diesen Zeugnissen erschweren müssen, um besondere Arten vor Störungen zu schützen. Dies gilt z. B. beim Nestschutz in der Zeit vom 1. Februar bis 31. August.

Einschränkungen gibt es auch z. B. beim Betreten von Schutzgebieten.

Fledermaus und Wildkatze tragen dagegen nicht zur Zeugnisfähigkeit des Schutzgegenstandes bei. Sie fördern eher den Wunsch, belastende Symbole zu überschreiben oder gar zu beseitigen. Sie brauchen eher gesprengte Bunker und sonstige im Verfall begriffene Ruinen als Rückzugsgebiete und nicht erhaltene ehemalige Wehranlagen.

Somit stellt sich die Frage, was von den anschaulichen Zeugnissen historischer Ereignisse langfristig noch bleibt. Ein Vorrang des Naturschutzes wird nach den bisher mit Festungen oder historischen Gärten gemachten Erfahrungen dazu führen, dass der Westwall langfristig als erfahrbares Geschichtszeugnis friedlich liquidiert wird.

Entsprechend seiner eine Tiefenstaffelung einbeziehenden Konzeption ist der Westwall ein Strecken- und Flächendenkmal. Der „Westwall“ ist ein historisches Objekt ungewöhnlichen Ausmaßes, das die aktuellen Landes- und sonstigen Verwaltungsgrenzen vielfach überschreitet. Er stellt, wie bereits betont, in seiner Gänze eine bauliche Gesamtanlage im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 2 DSchG dar. Natur- und Kulturdenkmalschutz müssen hier Partner sein, denn es geht um die Erhaltung der Schichten einer historischen Kulturlandschaft. Die Bedeutung als Kulturlandschaft wird aber im Gesetzentwurf im Unterschied zu den wichtigen Sekundärbiotopen nicht einmal erwähnt. Dabei ist dem Land nach § 1 Abs. 4 Nr. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes vorgegeben, dass zur dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft insbesondere Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften, auch mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern, von Verunstaltungen, Zersiedlung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren sind.

Nach derzeitigem Kenntnisstand befinden sich Anlagen des Westwalls und der LVZ insbesondere in den Landkreisen Vulkaneifel, Bitburg-Prüm, Trier-Saarburg und Stadt Trier (nördlich des Saarlands) und in den Landkreisen Südwestpfalz, Südliche Weinstraße, Kaiserslautern, Kusel, Germersheim sowie den Städten Pirmasens, Zweibrücken und Landau.

Innerhalb des Gebietes werden alle oberirdischen und unterirdischen baulichen Anlagenteile (Bunker, Minengänge, Stellungen, Höckerlinien, sonstige Sperranlagen und künstliche Hindernisse), ferner deren Reste und Zerstörungsspuren unabhängig vom baulichen Zustand und Zerstörungsgrad, sowie Veränderungen der natürliche Oberflächengestalt und natürliche Oberflächengewässer (wie insbesondere aufgeschüttete Rampen oder aufgestaute natürliche Bäche) kraft Gesetzes (*ipsa lege*) unter Denkmalschutz gestellt.

Die Eigenschaft eines in diesem Gebiet angetroffenen Gegenstandes, einer Anlage oder Oberflächengestaltung als authentischem Bestandteil oder ehemaligen Bestandteil des Westwalls und der LVZ ist nach objektiven Kriterien zu bestimmen; im Zweifel soll eine gutachterliche Ermittlung vorgenommen werden, soweit eine Entscheidung nach § 13 DSchG zu treffen ist. Eine Biotopkartierung, die ebenfalls notwendig ist, kann die notwendige Erfassung nicht leisten.

4. Zur Berücksichtigung in der Raumplanung

Die ehemalige Verteidigungszone West ist nicht nur eine Herausforderung für den Denkmalschutz, denn in anderen Bereichen wie der Raumplanung wurden bisher in Rheinland-Pfalz diese Zeugnisse des Unerfreulichen nicht berücksichtigt, vielleicht oder gerade, weil der Westwall ein Erprobungsraum nationalsozialistischer Raumplanung war. Dies wirft ein Schatten auf die behaupteten Bemühungen zur Berücksichtigung des Westwalls als Denkmal!

Der Westwall wird im Landesentwicklungsprogramm IV (LEP IV) weder als landesweit bedeutsame historische Kulturlandschaft noch als Bestandteil des landesweiten Biotopverbundes erwähnt. Auch in den regionalen Raumordnungsplänen der Region Trier und der Westpfalz finden sich keine Hinweise auf den Westwall.

Das vom Wirtschaftsministerium anlässlich der Teilfortschreibung des LEP IV - Kapitel Erneuerbare Energien- in Auftrag gegebene Gutachten zur Konkretisierung der landesweit bedeutsamen historischen Kulturlandschaften schlägt eine Aufnahme des Westwalls als landesweit bedeutsame historische Kulturlandschaft bei der nächsten Fortschreibung des LEP vor.

5. Zur umweltrechtlichen Bedeutung

Schon seit 1985 und damit vor Art. 20a GG von 1994 schützt in Rheinland-Pfalz die Landesverfassung im VII. Abschnitt die natürlichen Lebensgrundlagen. Nach Art. 69 Absatz 1 der Landesverfassung ist der Schutz von Natur und Umwelt als Grundlage gegenwärtigen und künftigen Lebens Pflicht des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie aller Menschen. Mit dem Schutzobjekt „Umwelt“ sind nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach § 2 Abs. 1 Satz 2 UVP entsprechend der Richtlinie 85/337 EWG des Rates vom 27. Juni 1975 mit der Umweltverträglichkeitsprüfung Auswirkungen eines Vorhabens auf Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie die Wechselwirkungen zwischen den vorgenannten Schutzgütern gemeint. Somit werden beim Natur- und Umweltschutz nach Art. 69 LV die Kultur- und Sachgüter nicht ausgeschlossen. Obwohl die Überreste des Westwalls reine Kunstbauten sind, hat sich die Natur diesen Bereich als Lebensraum zurückerobert. Über den begrüßenswerten Schutz für Fledermaus und Wildkatze wird sicher ein Fachvertreter kompetent Stellung nehmen, so dass hier weitere Ausführungen dazu entbehrlich sind.

Es darf jedoch nicht verschwiegen werden, dass durch den Stiftungszweck mit der Bezeichnung „Grüner Wall im Westen“ zu befürchten ist, dass solche Stätten der Täter neu „überschrieben“ werden, doch ist dies nicht nur eine Aufgabe des Denkmalschutzes, sondern

auch der politischen Bildung. Ein „Grünes Band“ wird anders erlebt und gegebenenfalls auch geliebt wie ein Zeugnis des Unerfreulichen. Daran kann man keine politische Gruppierung hindern.

Zur Erhaltung des Mahnmals gegen den nationalsozialistischen Unrechtsstaat werden wahrscheinlich andere Einrichtungen und Gedenkstätten vom denkmalgeschützten SS-Sonderlager Hinzert bis zu den Westwallmuseen die Last tragen, da solche Maßnahmen nicht aus Erträgen der Stiftung finanziert werden dürfen (Drucksache 16/3031) und anders als der Naturschutz der Schutz der Kultur bisher nicht die Möglichkeit hat, bei Eingriffen über Ausgleichs-, Ersatz- und Kompensationsmaßnahmen vom Verursacher einen Ersatz in Geld zu erhalten.

6. Zum Stiftungszweck

Mit dem Landesgesetz zur Errichtung der Stiftung „Grüner Wall im Westen“ soll erreicht werden, dass statt des Bundes bzw. des Landes eine Stiftung die Anlagen sichern soll, damit diese erhalten bleiben und von ihnen keine Gefahr mehr ausgeht. Federführend ist für dieses Gesetzesvorhaben das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz.

Zentrum der Errichtung einer Stiftung ist die Widmung des Stiftungsvermögens, das dem vorbestimmten Zweck dienen soll. Da die Aussagen zum Stiftungszweck im Gesetzentwurf knapp sind und manche Motive für die Gründung einer solchen Stiftung zur Übernahme der bisherigen Staatsaufgabe vielleicht verborgen bleiben, wird der Stifterwille, der gleichbedeutend mit der Realisierung des Stiftungszwecks ist, durch eine entsprechende Organisation erreicht. Somit kommt es auf die Zusammensetzung des Stiftungsvorstands an, der sich wiederum nach § 4 des Gesetzentwurfs eine Satzung gibt, die der Genehmigung des für Naturschutz zuständigen Ministeriums bedarf. Ein Einvernehmen mit dem für Denkmalschutz vorgesehenen Ministerium ist nicht vorgesehen! Damit soll vom Stiftungszweck die ehemalige von Menschen geschaffene militärische Befestigungsanlage zum „Grünen Wall im Westen“ und damit zum Sekundärbiotop werden.

Bezeichnend ist, dass die Mitglieder im Stiftungsvorstand nach § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs fast ausschließlich durch die Ministerien zu berufende Vertreter sind. Bei diesen meist weisungsgebundenen Vertretern kann der Staat, d. h. das Land die Aufgabe ohne den Umweg über eine Stiftung gleich selbst erledigen. Warum dann eine neue Verwaltung in Mainz aufbauen, wenn der Stiftungsvorstand zur Führung der laufenden Geschäfte der Stiftung diese Aufgaben im Wege der Geschäftsbesorgung auf andere Einrichtungen übertragen oder eine Person bestellen und eine Geschäftsstelle einrichten kann.

Hier sollte man nicht alles einer von den Regierungsvertretern zu regelnden Satzung überlassen. Deshalb sind im Landesbeirat für Denkmalpflege z. B. auch Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften vertreten. Schließlich sind die Gemeinden mit ihrer Planungshoheit (Bauleitplanung) und die Kreise und kreisfreien Städte als untere Denkmalschutz- und Naturschutzbehörden mit den Maßnahmen am Westwall ohnehin befasst.

Die Stiftung „kann“ ein Stiftungskuratorium bestellen. Mit der Kann-Bestimmung wird die Entscheidung über eine wichtige Organisationsfrage den von den Ministerien zu berufenden Vertretern des Stiftungsvorstandes überlassen!

Das zu berufende „Stiftungskuratorium der gesellschaftlich relevanten Kräfte“ hat nur beratende Funktion. Nun darf man raten, welche Kräfte gesellschaftlich relevant sind.

Bei anderen ehrenamtlichen Gremien wie dem Landesbeirat für Denkmalpflege wird in § 26 Abs. 2 DSchG festgelegt, dass dem Landesbeirat Sachverständige für die Fachgebiete des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, Vertreter anerkannter

Denkmalpflegeorganisationen sowie Vertreter anderer von Denkmalschutz und Denkmalpflege berührter Bereiche angehören sollen.

Daher geht es nicht um eine Denkmalschutzstiftung, sondern um eine Einrichtung, die neben den Verkehrssicherungspflichten „die Bedeutung der Anlagen für den Schutz von Tier- und Pflanzenarten und als Denkmal“ beachtet. Der Name „Grüner Wall im Westen“ statt z. B. einfach „Westwall-Stiftung“ oder „Stiftung Gedenkstätte Westwall“ will wohl eine bestimmte Zweckbindung für das Denkmal festlegen, die dem Denkmalschutz fremd ist. Er lehnt sich nach der amtlichen Begründung zum Gesetzentwurf an das „Grüne Band“ an, das sich als Biotopsystem entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze zieht und setzt durch den Zusatz „im Westen“ bewusst einen Gegenpart hierzu. Die Bezeichnung „Grüner Wall im Westen“ ist geeignet, die Bedingungen der Entstehung des Westwalls vergessen zu lassen.

Wenn das Land nach § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs zur Errichtung der Stiftung „Grüner Wall im Westen“ dieser das Eigentum an den im Land vorhandenen (landeseigenen?) Anlagen des ehemaligen Westwalls überträgt, dann hätte zumindest in der amtlichen Begründung zu § 3 des Gesetzentwurfs vom 30. 4. 2014 klargestellt werden müssen, dass zu diesen Anlagen auch die noch vorhandenen Teile der dahinter liegenden Luftverteidigungszone West gehören, auch wenn sie vielleicht nicht zum Bild „Grüner Wall im Westen“ passen.

Es handelt sich nach § 1 des Gesetzentwurfs um eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts mit Sitz in Mainz und nicht vor Ort. Gemäß dem Stiftungszweck sichert die Stiftung nach § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfs die im Land vorhandenen Anlagen des ehemaligen Westwalls aus den Erträgen des Stiftungsvermögens und führt die dazu notwendigen Maßnahmen unter Berücksichtigung der Belange des Natur- und Denkmalschutzes sowie der politischen Bildung durch. Sie kann hierzu auch Eigentum an Grundstücken, auf denen sich Anlagen befinden, erwerben. Nach der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs zu § 2 besteht der Zweck der Stiftung ebenfalls „darin, das Eigentum und etwaigen Besitz an den im Land noch vorhandenen Anlagen des ehemaligen Westwalls zu übernehmen und diese möglichst natur- und denkmalschutzverträglich zu sichern, d. h. sie in einem verkehrssicheren Zustand zu erhalten.“

Hierbei hat das Land, das zunächst Eigentümer geworden ist, das bereits eingangs zitierte Gebot aus Art. 40 Abs. 3 Satz 1 der Landesverfassung zu befolgen, wonach der Staat die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft in seine Obhut und Pflege nimmt. Dazu hat der Bundesgerichtshof schon im Europäischen Denkmalschutzjahr 1975 zur Porta Nigra in Trier entschieden, dass nach überkommener Übung das Denkmal in seiner geschichtlichen Eigenart als bauliche Anlage in seiner Standfestigkeit und seiner gesamten Wirkung, auch im Hinblick auf seine Umgebung, kraft öffentlichen Rechts zu erhalten ist (BGH, Urt. v. 26. 9. 1975 – V ZR 204/73).

Zu diesen (denkmalgeschützten) Anlagen können nach der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs Stiftung „Grüner Wall im Westen“ Bunker, befestigte Stellungen, Höckerlinien, sonstige Sperranlagen und künstliche Hindernisse aus der Zeit des Nationalsozialismus sowie Relikte oder Trümmerteile dieser genannten Anlagen gehören. Auch wird man die Reste von Schützengräben usw. berücksichtigen müssen, die Teil des jeweiligen Grundstücks sind und nicht zum übertragenen Stiftungsvermögen gehören, auch wenn inhaltlich und räumlich ein Zusammenhang besteht.

Später errichtete Bauten oder Vorkehrungen zur Verhinderung oder Beseitigung von Gefahren, die von den genannten Anlagen ausgehen, gehören ebenfalls dazu.

Missverständlich ist, wie bereits betont, die anschließende Aussage: „nicht eingeschlossen sind unterirdische Anlagen, insbesondere oberflächennahe Grubenbauten, die bergmännisch aufgeföhren wurden.“ Diese Formulierung wurde aus § 1 Abs. 4 Nr. 2 der bereits zitierten

Vereinbarung zwischen der Bundesfinanzverwaltung und dem Land über die Übertragung des Eigentums an Anlagen des ehemaligen Westwalls vom 4. 1. 2013 übernommen. Klarheit über die sich nach dem Zivilrecht richtenden Eigentumsverhältnisse bringt diese Formulierung nicht!

Vom Deutschen Reich errichtete Wehrmachtstollen oder Luftschutzanlagen stehen grundsätzlich im Eigentum des Grundstückseigentümers, so dass sie nach §§ 94, 946 BGB wesentlicher Bestandteil des Grundstücks geworden sind und vom Eigentum des Grundstückseigentümers erfasst werden.

Also kann mit dieser Stiftung keine einheitliche Behandlung des Westwalls gesichert werden. Viele Anlagen sind im Boden oder mittlerweile übererdet, so dass rechtlich dem Bodendenkmalschutz besondere Bedeutung zukommt.

7. Gesetzesfolgen und Finanzen

Wenn nun bei der Gesetzesfolgenabschätzung betont wird, dass es sich nicht um einen Gesetzentwurf mit großer Wirkungsbreite oder erheblichen Auswirkungen handelt, so dass es keiner Gesetzesfolgenabschätzung bedurfte, so ist daraus nicht ersichtlich, ob alle einschlägigen Rechtsfragen bedacht wurden, die mit der Eigentumsübertragung von Anlagen mit ehemals militärhoheitlichen Zwecken des Reiches über den Bund auf das Land durch Vertrag vom 4. 1. 2013 und dann nun durch Gesetz auf die Stiftung „Grüner Wall im Westen“ verbunden sind.

Nach § 63 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. 12. 1971 sollen Vermögensgegenstände nur erworben werden, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes in absehbarer Zeit erforderlich sind. Das Land will diese Gegenstände aber einer Stiftung des öffentlichen Rechts übereignen. Vermögensgegenstände dürfen aber nach § 63 Abs. 2 LHO nur veräußert werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes in absehbarer Zeit nicht benötigt werden. Eine Unterrichtung des Herrn Landtagspräsidenten nach § 65 GOLT sagt jedenfalls nichts darüber aus, dass man im Landtag die hier angesprochenen Rechtsfragen überhaupt gesehen hat.

Es entsteht der Eindruck, dass man den Verfassungsauftrag aus Art. 40 Abs. 3 der Landesverfassung dadurch umgehen will, dass man vom Bund die Bundesmittel in Höhe von 25 oder nur 20 Millionen Euro als Stiftungsvermögen für Zwecke der Sicherung (und des Naturschutzes?) nach und nach aufbraucht, zumal bei den derzeitigen Zinsen und der nicht zu bestreitenden Inflation ein Eingriff in die Substanz der Stiftung zu befürchten ist, falls das Land nicht mit Zuwendungen zur Erhaltung der finanziellen Substanz beiträgt (Zustiftung).

Schwer verständlich ist § 3 Abs. 2 des Gesetzentwurfs, wonach ab dem 1. Oktober 2014 Maßnahmen in Zusammenhang mit einer Sicherung der Anlagen erforderlich werden können, die Stiftung hierfür das Stiftungsvermögen sogleich mit bis zu 5 Millionen einsetzen kann, sofern die Ausgaben nicht durch Erträge des Stiftungsvermögens oder Zuwendungen zu decken sind. Solche Regelungen, die von Anfang an die Minderung von 5 Millionen der 25 Millionen des Stiftungsvermögens ermöglichen, haben sicher einen Grund, der im Gesetzentwurf verschwiegen wird. Damit fällt ein Schatten auf die Glaubwürdigkeit des Vorhabens, das ja den eigentlich nur mir 20 Millionen längerfristig rechnen kann. Vielleicht könnte eine gutachterliche Stellungnahme des Landesrechnungshofes oder einer anderen Institution Licht in diese zwielichtige Formulierung des § 3 Abs. 2 des Gesetzentwurfs bringen. Nun wird auch deutlicher, warum man sich in der Gesetzesbegründung eine Gesetzesfolgenabschätzung erspart hat.

Auch wenn das Recht und nicht das Geld staatliches Handeln regiert, ist die in § 3 Abs. 2 des Gesetzentwurfs ermöglichte Verfügungsgewalt über 5 Millionen für den Landtag in Rheinland-Pfalz vermutlich das größte Problem

8. Ergebnis

Nachdem der Westwall in der Nachkriegszeit weitgehend totgeschwiegen wurde und selbst im Landesentwicklungsprogramm nicht vorkommt, ist zu begrüßen, dass das Land es sich zur Aufgabe gemacht hat, die Westwallanlagen auch für die Zukunft zu erhalten (Drucksache 16/3516, S. 6). Ob hierfür neben den im Denkmalschutzgesetz und im Landesnaturschutzgesetz getroffenen oder noch zu treffenden Regelungen noch eine Stiftung notwendig war, darf bezweifelt werden. Schließlich bleiben die Einzelheiten einer Stiftungssatzung vorbehalten. Damit ist man gegenüber dem Haushaltsrecht als auch dem Gebot aus Art. 40 Abs. 3 der Landesverfassung und den denkmalrechtlichen Anforderungen freier. Im Gegenzug muss wenigstens zur Klarstellung im Stiftungsgesetz festgeschrieben werden, dass die Vorschriften zum Schutz und zur Pflege dieses Denkmals unberührt bleiben.

Der Westwall ist trotz aller Beseitigungsversuche nach 1945 als Zeugnis der kriegerischen Vergangenheit in vielen Resten noch vorhanden. Wenn er nun zu einem „Grünen Wall im Westen“ werden soll, wird es ohne Kollisionsregelungen nicht gehen, falls verschiedene Regelungskomplexe wie das Naturschutzrecht oder Forstrecht und das Denkmalschutzrecht gleichzeitig Anwendung finden. Das Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Grüner Wall im Westen“ ist dafür teilweise nicht der richtige Ort, da dieses Gesetz nur einen Teil der Anlagen betrifft. Gleichwohl sollte bei diesem Gesetzgebungsverfahren im Landtag eine Aussage darüber gemacht werden, dass dieses dem Gemeinwohl und der Verfassung entsprechende Anliegen bei der Novellierung anderer Landesgesetze wie dem Landesnaturschutzgesetz und dem Landeswaldgesetz berücksichtigt werden soll. Schließlich nimmt in Rheinland-Pfalz, wie eingangs betont, der Staat nach Art. 40 Abs. 3 Satz 1 der Landesverfassung die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft in seine Obhut und Pflege.

Daraus folgt:

1. Die Bezeichnung „Grüner Wall im Westen“ verschleiert die eigentliche Funktion des Westwalls als Flächendenkmal und als Mahnmahl der Geschichte.
2. Es muss der denkmalrechtliche Auftrag ausdrücklich unberührt bleiben, wonach die Bedingungen der Entstehung und Zerstörung dieses von Größenwahn geprägten Monuments der Weltgeschichte und seiner weltanschaulichen Beweggründe ablesbar bleibt. Also muss im Stiftungs-Gesetz schon klargestellt werden, dass das Denkmalschutzgesetz unberührt bleibt.
3. Zentrum der Errichtung einer Stiftung ist, dass dank der Widmung eines Stiftungsvermögens ein möglichst klar vorbestimmter Stiftungszweck erreicht wird. Die Beweggründe kommen dabei schon in der kritisierten Bezeichnung „Grüner Wall im Westen“ zum Ausdruck. Ein Ziel der geplanten Stiftung scheint darin zu bestehen, auf dem Weg über die Stiftungsverfassung das als allzu starr empfundene staatliche Haushaltsrecht abzuschütteln (nachstehend 5 und 7). Damit stellt sich hier die Frage nach der Umgehung des sonst geltenden Rechts vom Denkmalschutzrecht bis zum Haushaltsrecht und damit die Frage des Formenmissbrauchs.
4. Nach dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot sollte schon wegen der damit verbundenen Verkehrssicherungspflicht klar sein, für welche Gegenstände des ehemaligen Westwalls und der LVZ die Stiftung Verantwortung übernimmt. Damit übertreibt der vollmundige Stiftungszweck, wonach die Stiftung die im Land vorhandenen Anlagen des ehemaligen Westwalls sichert. Schließlich wurden vom

Bund auf das Land viele ortsfeste Gegenstände nicht übertragen, da das Reich das Gelände erworben hatte, das jetzt von der BIMA verwaltet wird. Außerdem gibt es eine unbekannte Zahl von Resten in privatem, kirchlichem und kommunalem Eigentum.

5. Aus den Erfahrungen mit dem Denkmalschutz wissen wir, dass man nur schützen und damit sichern kann, was man auch kennt. Also bedarf es einer Inventarisierung aller Relikte vor Ort. Ein (noch nicht vorhandenes) Verzeichnis bei dem für das Landesvermögen zuständigen Ministerium genügt nicht. Man kann einen Auftrag aus Art. 40 Abs. 3 der Landesverfassung nicht dadurch umgehen, dass man die überaus große Zahl der Relikte in der historischen Kulturlandschaft vielleicht auf leichtes Marschgepäck reduziert und sich vielleicht auf wichtige Sekundärbiotope konzentriert. Die für das Verständnis des Westwalls so wichtigen Gedenkstätten wie das SS-Sonderlager Hinzert, die Westwallmuseen und auch die für das Verständnis des Westwalls so wichtigen Unterlagen (Archivalien) liegen wohl ebenfalls außerhalb des Stiftungsbereichs.
6. Organisationsfragen sind auch im Stiftungsrecht Schicksalsfragen. Schließlich werden Art und Weise der Durchsetzung des Stifterwillens durch eine entsprechende Organisation der Stiftung erreicht. Bei dem Stiftungsvorstand sind die Landesvertreter praktisch unter sich, was durch die Staatsnähe den Verdacht der Umgehung nicht entkräftet. Dass es nach § 6 des Entwurfs dann noch ein Stiftungskuratorium „der gesellschaftlich relevanten Kräfte“ und nicht der Experten geben „kann“, gibt zu denken. Hier muss festgeschrieben werden, dass wie bei einem Landesdenkmalrat auch unabhängige Sachverständige und Vertreter anerkannter Natur- und Denkmalschutzorganisationen zu Wort kommen.
7. Große Bedenken bestehen bezüglich der Regelung über das Stiftungsvermögen, wonach gemäß § 3 Abs. 2 des Entwurfs sogleich ab dem 1. Oktober 2014 Maßnahmen im Zusammenhang mit einer Sicherung der Anlagen bis zu 5 Millionen Euro eingesetzt werden können. Wahrscheinlich wären die wohl schon ins Auge gefassten Projekte oder Maßnahmen bei Haushaltsrecht des Landes nicht oder schwerer zu erreichen. Das Stiftungsvermögen in Höhe von 25 Millionen wird also auf Dauer nur in Höhe von 20 Millionen dem Stiftungszweck gewidmet. Zustiftungen des Landes zur Erhaltung des Stiftungsvermögens werden nicht genannt.

Fazit: Der Gesetzentwurf bedarf einer gründlichen Nachbesserung!