

Die hessische Domänenverwaltung – Geschichtliche Entwicklung und heutige Aufgaben

von Dr. Günther Hinze, Wiesbaden

Aufbau der Verwaltung

Die hessische Domänenverwaltung ist eine Liegenschafts-, Vermögens- und Wirtschaftsverwaltung. Sie steht als Rechtsnachfolgerin der früheren preußischen Domänenverwaltung in deren Tradition und ist von ihr maßgeblich beeinflusst worden. Zur Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben verfügt sie über einen dreistufigen Aufbau. Dem Referat »Staatsdomänen und Staatsweingüter« im Hessischen Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz als oberster Landesbehörde in Wiesbaden sind als Mittelinstanz die Regierungspräsidien in Darmstadt und Kassel, Dezernate Staatsdomänen, nachgeordnet. Diese bedienen sich auf der Ortsinstanz zur Verwaltung des Streubesitzes der 111 hessischen Forstämter. Grundsätzliche Verpachtungsfragen werden gemeinsam mit den Pächtern im Arbeitskreis »Pacht und Pachtbedingungen« erörtert und abgestimmt.

Geschichtliche Entwicklung

Die Entstehung der Landesdomänen hängt eng mit der Bildung der deutschen Territorialstaaten zusammen. Hohe Würdenträger und Beamte des Reiches erhielten zur karolingischen Zeit ihre Besoldung durch Verleihung von Domänengütern, aus deren Einkünften sie die Staatsausgaben und Kriegslasten in bestimmten Gebieten zu bestreiten hatten. Beim Verfall des karolingischen Reiches und der Schwäche seiner Nachfolger wurde der frühere, nur lehensweise überlassene Besitz allmählich erblich. Aus den Beliehenen, die ursprünglich nur Staatsämter innehatten, gingen die neuen Landesherrn hervor.

In allen deutschen Staaten war der Grundbesitz einschließlich der Forsten das wesentlichste Vermögen der Landesherrn. Es bestand nicht nur aus früheren Reichsdomänen; hinzu traten Erwerbungen durch Kauf, Tausch und Erbschaft sowie Kirchengüter, die nach der Reformation und in Erfüllung des Reichsdeputationshauptschlusses von 1803 säkularisiert wurden. Weiterhin gehörten dazu zurückgenommene Lehen, nach damaligem Recht in Besitz genommene herrenlose und konfiszierte Güter sowie Liegenschaften, die im Zuge von kriegerischen Eroberungen und Friedensschlüssen anfielen.

Nach der für die damalige Zeit charakteristischen Anschauung betrachteten die jeweiligen Landesherrn den gesamten Besitzstand, den sie mit der Regierung erlangten, als ihr Eigentum. Erst Friedrich Wilhelm I. von Preußen unterstellte die Domänen der von ihm eingerichteten Landesverwaltung (1713). Das von Friedrich II. beeinflusste preußische allgemeine Landrecht von 1794 bestätigte den Grundsatz, daß das Eigentum an den Domänen dem Staat, die Nutzung aber dem Oberhaupte zusteht. Mit der Einführung der sogenannten »Kronfidei-Kommiss-Rente« (Unterhalt des königlichen Hauses, der vorab von den Domäneneinkünften abgezogen wurde) einige Jahre später stand nicht nur das Eigentum, sondern auch das alleinige Nutzungsrecht dem Staate zu.

Dieser Streit um die Besitzrechte endete im Herzogtum Nassau erst 1866, als der Patrimonialbesitz des Herzoges durch Annexion Eigentum des preußischen Staates wurde. Im Großherzogtum Hessen erfolgte beim Übergang von der absoluten zur konstitutionellen Monarchie eine Trennung in Domänen des Großherzoglichen Hauses (Kammergut) und in Staatsdomänen. Solange die großherzogliche Familie regierte, blieb das Kammervermögen ihr fideikommissarisches Eigentum.

Nutzung der Staatsdomänen

Bereits Karl der Große erließ eine besondere Verordnung über die Bewirtschaftung der staatlichen Liegenschaften, das capitulare de villis. Auch die späteren Landesherrn widmeten sich der Verwaltung des Grundeigentums. Bekannt sind eine Vielzahl von Amtsanordnungen, die sehr genaue Vorschriften über die Bewirtschaftung der Domänen, die Führung von Registern, die Feststellung der Grenzen, die Rechnungslegung und dergleichen, enthielten. Bis zum Ende des 17. Jahrhunderts wurden die Domänen fast ausschließlich in staatlicher Regie bewirtschaftet.

Nachdem die von der katholischen Kirche und ihren Klöstern mit der Anwendung der freien Zeitpacht erzielten positiven Ergebnisse auf den Etat bekannt und in anderen Ländern bestätigt wurden, begannen in Preußen ebenfalls die Verpachtungen. Die Pachtverträge wurden auf sechs oder neun Jahre – in Anpassung an den Turnus der Dreifelder-Wirtschaft – abgeschlossen.



Kloster Eberbach mit seinen mächtigen Kellern ist das Aushängeschild der hessischen Staatsweingüter. Die alljährlich stattfindende Weinversteigerung zieht Weinsachverständige aus dem In- und Ausland an und informiert über die Qualität des Jahrgangs.



Dem ökologischen Landbau verschrieben ist die Staatsdomäne Marienborn, die von der Justus-Liebig-Universität Gießen zur Durchführung von Versuchen gepachtet ist.



Die Erhaltung der historischen Bausubstanz ist der hessischen Domänenverwaltung ein besonderes Anliegen, auch wenn sie, wie im Falle des Klosters Eberbach, dafür beträchtliche Finanzmittel aufwenden muß.



Die Domäne Baiersrüderhof, gepachtet von Walter Scheuerle und Ehefrau, ist nicht nur für eine hervorragende Agriculture bekannt, sondern immer wieder auch Anlaufstelle von Freunden historischer Landmaschinen.

Die Erfahrungen befriedigten so, daß die Verpachtung der Domänen weiter betrieben wurde. Durch die Aufteilung der bisherigen Wirtschaftseinheiten nahm die Zahl der Domänen zu. Friedrich II. verfügte, daß die Verträge mit bewährten Pächtern zu erneuern waren. Damit schuf er die Grundlage für die Heranbildung eines Domänenpächterstandes, der sich besondere Verdienste um die Förderung der Landwirtschaft und um die Landeskultur erworben hat und dadurch großes Ansehen gewann. Der Grundsatz der Pächtertreue gilt noch heute: Das älteste noch fortdauernde Pachtverhältnis mit einer Pächterfamilie stammt aus dem Jahre 1847!

Die gute und erfolgreiche Wirtschaftsweise der meisten Domänenpächter führte schon bald zu einer günstigen Beurteilung der Pacht. In ihr wurde bereits damals eine geeignete Betriebsform gesehen, um befähigten Unternehmerpersönlichkeiten die Möglichkeit zur Entfaltung zu geben, ohne selbst Grund und Boden erwerben zu müssen.

Anfangs stellte die verpachtende Behörde in jedem einzelnen Fall die gesamten Verpachtungsbedingungen auf, später wurden z. B. in Preußen »Allgemeine Bedingungen zur Verpachtung der Domänen« zusammengestellt und 1837 eingeführt. Sie sind in der Folgezeit mehrfach geändert worden. Die Allgemeinen Pachtbedingungen für die Domänen des Landes Hessen (APB) aus dem Jahr 1970 lösten die seit 1926 geltenden Allgemeinen Pachtbedingungen für die preußischen Staatsdomänen (APB) 1926 ab. Auch andere Großpächter innerhalb und außerhalb Hessens zogen die hessische APB für die rechtliche Gestaltung ihrer Pachtverträge in zunehmendem Maße heran. In Anpassung an das novellierte Pachtrecht wurden die APB 1970 durch die Allgemeinen Pachtbedingungen für die Domänen des Landes Hessen (APB) 1986 ersetzt.

Die Selbstbewirtschaftung von Domänen beschränkt sich seit vielen Jahrzehnten auf wenige Betriebe und wird nur angewandt, wenn bestimmte Aufgaben zu erfüllen sind. Dies trifft zur Zeit auf zwei Domänen zu:

a) Die Domäne Beberbeck gehörte früher den Landgrafen und Kurfürsten von Hessen, die dort ein Gestüt unterhielten. Ab 1867 führten es die

Preußen als eines ihrer fünf Hauptgestütze bis zum Jahr 1927 weiter. 1931 übernahm dann die Domänenverwaltung den Betrieb und bewirtschaftet ihn seitdem selbst. Heute ist er mit rund 900 ha der größte landwirtschaftliche Betrieb Hessens, der als Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO) zukunftsorientiert und erfolgreich nach den Maßgaben des Integrierten Landbaus in den historischen und denkmalgeschützten Anlagen wirtschaftet.

b) Die Domäne Karlshof gehörte früher den Grafen von Schlitz, genannt Görtz. Die Domänenverwaltung erwarb den Betrieb zum 01. April 1969 und bewirtschaftet ihn seitdem ebenfalls als Landesbetrieb nach § 26 LHO. Ihm ist als landwirtschaftlicher Nebenbetrieb eine Kornbrennerei angegliedert, die aus dem Jahre 1585 stammt. Sie wird heute als älteste Brennerei des Kontinents angesehen und gilt als übersichtlichste landwirtschaftliche Kornbrennerei in Deutschland. Als Spirituosenfabrik behauptet sich die »Schlitzer Kornbrennerei der hessischen Staatsdomäne Karlshof« erfolgreich im härter gewordenen Wettbewerb.

Aktueller Stand des domänenfiskalischen Besitzes

Im Eigentum des Landes Hessen stehen heute 53 Staatsdomänen und sechs Staatsweingüter sowie der domänenfiskalische Streubesitz. Dieser domänenfiskalische Grundbesitz gehört zum Finanzvermögen des Landes Hessen. Seine Gesamtfläche beträgt gut 15 000 ha. Sein Wert wird auf rund 1,5 Mrd. DM geschätzt. Nach der Landeshaushaltsordnung ist dieses Vermögen zu wahren und nach Möglichkeit zu mehren. Abgerundet wird dieser Besitz durch die Fischereirechte im Rheinstrom, im Diemelsee und in etlichen Flüssen Hessens in einem Umfang von rund 3 780 ha Wasserfläche.

Aufgaben des domänenfiskalischen Grundbesitzes

Der domänenfiskalische Grundbesitz ist nach privatrechtlichen und wirtschaftlichen Regeln – also zum vollen Wert – zu nutzen. Zwischen den Landesverwaltun-

gen gilt das Bruttoprinzip. Den jährlich aus der Geschäftstätigkeit erwirtschafteten Überschuß führt die Domänenverwaltung an den Landeshaushalt ab. Bei der Funktionsbewertung der domänenfiskalischen Bodennutzung überlagern heute jedoch andere Kriterien den ehemals wertbestimmenden Faktor des Ertrages aus der landwirtschaftlichen Nutzung.

Die Rechtfertigung des landwirtschaftlich genutzten staatlichen Eigentums erfolgt daher auch weniger mit wirtschaftlichen Überlegungen als vielmehr unter dem Aspekt, welche öffentlichen Aufgaben des Landes über den Grundbesitz erfüllt oder zumindest gefördert werden können. Dabei hat zunächst der Schwerpunkt auf agrarpolitischem Gebiet zu liegen, aber auch über die Ressortgrenzen hinaus. Denn die außenwirtschaftliche Bedeutung des Bodens für den Erhalt und die Sicherung wichtiger Lebens- und Daseinsfunktionen der menschlichen Gesellschaft nimmt stetig zu.

Deshalb haben die Staatsdomänen unverändert die Aufgabe, durch standortgerechte Wirtschaftsweisen als Leit- und Richtbetriebe für die Landwirtschaft beispielgebend zu wirken und durch Übernahme von Sonderaufgaben auf den Gebieten der Tierzucht und des Acker- und Pflanzenbaus sowie neuerdings im Umweltbereich die Belange der Landwirtschaft zu fördern und der Agrarpolitik Orientierungshilfen zu geben. Hierzu waren die Domänen in den Jahren vor der Wiedervereinigung insbesondere auch durch ihre Flächenausstattung in der Lage: Die Durchschnittsgröße von 163 ha hob sich gegenüber der der hessischen Vollerwerbsbetriebe mit 15,1 ha (1979) und 38,4 ha (1993) deutlich ab. Einige Domänen dienen speziellen Lehr-, Versuchs- und Forschungszwecken, z. B. auf den Gebieten der Grünlandwirtschaft, der tierischen Leistungsprüfungen oder des ökologischen Landbaus. Einen solchen Vorteil wissen vor allem die Länder zu schätzen, die selbst über keine derartigen landeseigenen Einrichtungen verfügen.

Für den landwirtschaftlichen Berufsnachwuchs stellen die Domänen in der Regel begehrte Ausbildungsstätten dar. In Einzelfällen erfüllen sie auch besondere Aufgaben in der überbetrieblichen Ausbildung oder im Jugend- und Sozialhilfereich.

Die Koalitionsvereinbarung für die 13. Wahlperiode des Hessischen Landtages vom 8. März 1991 legt fest, daß die Wirtschaftsweisen der hessischen Staatsdomänen schrittweise auf ökologische Landbaumethoden umgestellt wird. Im Vordergrund dieser Überlegungen steht das Hessische Kulturlandschaftsprogramm, das naturverträglichen Formen der Landwirtschaft sowohl für die Erzeugung marktgerechter, verbraucherorientierter und umweltgerechter Produkte als auch für die Erhaltung der Kulturlandschaft eine zentrale Bedeutung gibt.

Auf diese Weise sollen die Staatsdomänen der Beispielfunktion entsprechen und ein Vorbild für umweltverträgliche Landbewirtschaftung einschließlich tiergerechter Viehhaltung geben. In diesem Sinne werden die Domänen über die bereits generell eingeführte Wirtschaftsweisen des »Integrierten Landbaues« hinaus schrittweise auf weitergehende umweltschonende Wirtschaftsformen umgestellt.

Über die verpachteten Domänen bestehen in der Regel langfristige Pachtverträge. Neue Pächter werden entsprechend dem bisher geübten Verfahren aufgrund öffentlicher Ausschreibung ausgewählt. Für eine Pachtung kommen nur Pachtbewerber in Frage, die in der Pachtung eine Existenz suchen und aufgrund ihrer Ausbildung und Berufspraxis Gewähr für eine ordnungsgemäße Betriebsbewirtschaftung bieten.

Die künftig abzuschließenden Pachtverträge verpflichten die Pächter nicht nur zu einer vorbildlichen Wirtschaftsweisen, sondern auch zu bestimmten Bewirtschaftungsformen, wobei neben den natürlichen Rahmenbedingungen des Standorts auch die betriebswirtschaftlichen Erfordernisse der Domäne und die daraus resultierenden Auswirkungen auf den Landeshaushalt berücksichtigt werden müssen.

Die verstärkte Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse erstreckt sich auch auf Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Angesichts des geplanten, aus Biotopen sowie Verbund- und Vernetzungselementen zu verwirklichenden Lebensraumschutzkonzeptes sind auch hier die Domänen gefordert. Grundlage hierfür bilden z. B. das Hessische Landschaftspflegeprogramm sowie das Programm zur Förderung der Anlage von Schutzpflanzungen und Feldgehölzen.



Die »Schlitzer Kornbrennerei der hessischen Staatsdomäne Karlshof« gilt als die älteste Kornbrennerei des Kontinents.



Staatsdomäne Eichhof, gepachtet von der Hessischen landwirtschaftlichen Lehr- und Forschungsanstalt Eichhof.

Der domänenfiskalische Streubesitz ist weitgehend an bäuerliche landwirtschaftliche Betriebe verpachtet. Diesem öffentlichen Pachtland kommt bei den Bemühungen, die Struktur der Landwirtschaft zu verbessern, wachsende Bedeutung zu. Es reguliert im übrigen die Kauf- und Pachtpreise. Auch muß er für Natur- und Landschaftsschutzzwecke zur Verfügung stehen. So werden bereits heute vom gesamten Domänengrundbesitz rund 10 v.H. aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht oder nur eingeschränkt landwirtschaftlich genutzt.

In der Zukunft kann als Folge sich ändernder agrarstruktureller Rahmenbedingungen die Übernahme ansonsten brachfallender Grundstücke besondere Bedeutung erhalten (Landauffangfunktion). Diese Flächen ließen sich entweder Domänen zulegen oder zu besonderen Betriebseinheiten zusammenfassen, um so durch extensive Bewirtschaftung eine kostengünstige Landschaftspflege zu gewährleisten.

Auch mit der Bildung von auf reine landpflegerische Aufgaben spezialisierten Landschaftspflegehöfen könnte die Domänenverwaltung einen weitergehenden Beitrag zur Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft in Hessen leisten. Derartige Aufträge lassen sich sicherlich nicht unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten erledigen. Deshalb ist deren Absicherung im Landeshaushalt unabdingbare Voraussetzung.

Zusammenfassend betrachtet bildet das Grundeigentum der Domänenverwaltung nach wie vor auch einen unschätzbaren Wert für die Deckung des unverändert bestehenden Bedarfs an Grundstücken außerhalb der Landwirtschaft:

So war nach dem Kriege die Eingliederung der Heimatvertriebenen und Flüchtlinge, insbesondere der früheren Landwirte, vordringlich. Durch die großzügige Bereitstellung von domänenfiskalischen Grundstücken (ca. 7 900 ha) wurde der Landespolitik diese Aufgabe wesentlich erleichtert.

Aufgrund öffentlicher Planungen stellt die Domänenverwaltung auch Bauland für den Wohnungsbau, für die Ansiedlung von Industrie und Gewerbe sowie zur Durchführung öffentlicher Vorhaben (z. B. Schulbaumaßnahmen, Sport- und Freizeitanlagen, Straßenbau) bereit. Mit

der nach entsprechenden Landesrichtlinien möglichen preisbegünstigten Veräußerung von domänenfiskalischen Baugrundstücken für Wohnbauzwecke wird der soziale Wohnungsbau zusätzlich gefördert und damit ein besonderer Beitrag zur Deckung von Wohnraumbedarf geleistet.

Die Landabgabe betrug z. B. von 1952 bis 1971 rund 11 200 ha, davon 17 geschlossene Betriebe. Seit 1952 wurden – unabhängig von den o.g. Maßnahmen – weitere vier geschlossene Betriebe aufgelöst und 13 Betriebe hinzugekauft. So entwickelte sich der Besitzstand von über 22 000 ha im Jahre 1952 auf knapp 15 000 ha im Jahre 1971. Seit dieser Zeit konnte der Besitzstand gehalten bzw. geringfügig vermehrt werden, so daß heute wieder gut 15 000 ha vorhanden sind. Diese Fläche setzt sich aus rd. 8 890 ha in geschlossenen Betrieben und rd. 6 200 ha Streubesitz zusammen. Die Anzahl der Betriebe sank von 63 auf 53.

Kulturgeschichtlich wertvolle Bauanlagen

Die Domänenverwaltung verfügt auf ihren Domänen und Weingütern über eine Vielzahl an Wohn- und Wirtschaftsgebäuden, die einzeln oder als Ensemble unter Denkmalschutz stehen. Zu deren Unterhaltung sind hohe Aufwendungen erforderlich, obwohl die denkmalgeschützten Gebäude wirtschaftlich nur eingeschränkt oder gar nicht nutzbar sind. Damit unterstützt die Domänenverwaltung im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Denkmalpflege und erbringt einen besonderen Beitrag für die Erhaltung und Pflege kulturhistorischer oder aus sonstigen denkmalpflegerischen Gründen zu bewahrenden Anlagen. Größtes Einzelprojekt der geschützten Baudenkmäler in der Domänenverwaltung ist das aufgelöste Zisterzienserkloster Eberbach im Rheingau.

Staatsweingüter

In dem 1136 gegründeten und 1803 aufgehobenen Zisterzienserkloster Eberbach haben die Mönche in einem Zeitraum von rund sieben Jahrhunderten ohne Unterbrechung Wein an- und ausgebaut, gelagert und vermarktet. Nach der Säkularisation führte der Herzog von Nassau den Eberbacher Weinkeller weiter, 1866 traten die Preußen an seine Stelle. Heute bewahren die hessischen Staatsweingüter die Weinbautradition der Zisterzienser.

Unter dem Namen »Verwaltung der Staatsweingüter Kloster Eberbach« bewirtschafteten sie im Rheingau und an der hessischen

Bergstraße sechs Weingüter, drei Kellereien und das ehemalige Kloster Eberbach. Die Betriebsfläche umfaßt etwa 250 ha mit einer bestockten Rebfläche von rund 200 ha. Damit ist diese staatliche Betriebsverwaltung, die unmittelbar dem Hessischen Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz nachgeordnet ist, der größte Weinbaubetrieb in Deutschland. Er gliedert sich in die Verwaltung mit Sitz in Eltville, die Staatsweingüter Aßmannshausen, Rüdesheim, Steinberg/Hattenheim, Raenthal und Hochheim im Rheingau sowie das Staatsweingut Bergstraße in Bensheim. Der stilisierte Preußenadler der 30er Jahre ist sein in aller Welt bekanntes Erkennungszeichen, mit dem der Kenner stets höchste Qualität verbindet.

Die Staatsweingüter haben den Auftrag, in Erzeugung und Vermarktung beispielgebend zu wirken und durch geeignete Maßnahmen und Zusammenarbeit mit den Organisationen des Weinbaus zur Erhaltung und Festigung des Rufes und des Absatzes heimischer Weine beizutragen. Neben der praktischen Umsetzung umweltschonender Wirtschaftsweisen werden insbesondere auch Erkenntnisse in der Kellerwirtschaft (z. B. Abwasserbehandlung) und der Verwendung umweltfreundlicher Materialien erwartet.

Das frühere Kloster Eberbach selbst dient heute weinwirtschaftlichen (z. B. Verkaufsmessen und Versteigerungen) und kulturellen Veranstaltungen (z. B. Kloster Eberbacher Konzerte und Rheingau-Musik-Festival) sowie zur Repräsentation der Landesregierung. Es beherbergt Weinverkaufsräume, Lagerkeller und eine weltberühmte Schatzkammer. Die Bedeutung dieses Kulturdenkmals liegt darin, daß es unter den im 12. Jahrhundert gegründeten Klöstern als einziges noch alle Klostergebäude sowie Zeugnisse der Baukunst aus allen Perioden von der Romanik bis zum Barock aufweist. In ihm soll in naher Zukunft eine Dauerausstellung eingerichtet werden, die den Besuchern das Leben der Zisterzienser und die historischen Grundlagen des Weinbaus nahebringen soll.

Zur Sicherung und Sanierung seiner historischen Bausubstanz begannen 1986 umfassende Instandsetzungsarbeiten. Sie sollen die allgemeinen und durch Umwelteinflüsse hervorgerufenen Verfallserscheinungen an den denkmalgeschützten Bauten beseitigen. Der Abschluß dieser Arbeiten ist nicht vor dem Jahr 2010 zu erwarten.