

Fall 14: Denkmalschutz

Die E-AG (E) ist Eigentümerin einer so genannten Direktorenvilla, die Ende des 19. Jahrhunderts im typischen Stil der Gründerzeit errichtet wurde. Das palastartige Gebäude ist als Firmensitz ungeeignet und steht seit einem Jahr leer. Wegen der hohen jährlichen Unterhaltungskosten und einer an sich notwendigen, aber voraussichtlich unwirtschaftlich kostenintensiven Grundsanierung findet sich auch kein Käufer.

E beantragt daraufhin eine Abrissgenehmigung. Die beteiligte Denkmalschutzbehörde wird auf das kulturell wertvolle Gebäude aufmerksam und stellt es förmlich unter Denkmalschutz. Zugleich versagt sie E die denkmalschutzrechtliche Genehmigung für den Abriss mit der Begründung, das öffentliche Interesse an der Erhaltung der Direktorenvilla überwiege andere Gemeinwohlbelange. Ob und wie E das Gebäude nutzen könne sei nicht von Bedeutung.

E legt erfolglos Widerspruch gegen diesen Bescheid ein. Im Zuge der folgenden Anfechtungsklage kommt das Verwaltungsgericht zu der Überzeugung, die Ablehnung der Abrissgenehmigung komme unter diesen Umständen einer Enteignung gleich. Dass Eigentümerbelange nach § 13 I 2 LDSchG bei der Entscheidung der Behörde nicht zu berücksichtigen sind, führe zur Verfassungswidrigkeit dieser Norm.

Wie wird das Bundesverfassungsgericht über die Vorlage des Gerichts entscheiden?

Auszug aus dem einschlägigen Landesdenkmalschutzgesetz (LDSchG):

§ 1 Aufgabe des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege

(1) Aufgabe des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege ist es, die Kulturdenkmäler (§ 3) zu erhalten und zu pflegen, insbesondere deren Zustand zu überwachen, Gefahren von ihnen abzuwenden und sie zu bergen.

(2) bis (4) ...

§ 2 Pflicht zur Erhaltung und zur Pflege

(1) Eigentümer, sonstige Verfügungsberechtigte und Besitzer sind verpflichtet, die Kulturdenkmäler im Rahmen des Zumutbaren zu erhalten und zu pflegen. ...

(2) und (3) ...

§ 3 Begriff des Kulturdenkmals

Kulturdenkmäler sind Gegenstände aus vergangener Zeit,

1. die

a) Zeugnisse, insbesondere des geistigen oder künstlerischen Schaffens oder des handwerklichen oder technischen Wirkens,

b) ... oder

c) kennzeichnende Merkmale der Städte und Gemeinden

sind und

2. an deren Erhaltung und Pflege

a) aus wissenschaftlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Gründen,

b) zur Förderung des geschichtlichen Bewusstseins oder der Heimatverbundenheit oder

c) zur Belebung und Werterhöhung der Umwelt

ein öffentliches Interesse besteht.

§ 8 Unterschutzstellung

(1) Kulturdenkmäler werden durch Verwaltungsakt unter Schutz gestellt... (geschützte Kulturdenkmäler).

(2) bis (7) ...

-Bitte wenden-

§ 13 Genehmigung von Veränderungen, Anzeige von Instandsetzungen

(1) Ein geschütztes Kulturdenkmal darf nur mit Genehmigung

1. zerstört, abgebrochen, zerlegt oder beseitigt,
2. umgestaltet oder sonst in seinem Bestand verändert,
3. in seinem Erscheinungsbild nicht nur vorübergehend beeinträchtigt,
4. von seinem Standort entfernt werden.

Im Falle der Nummer 1 darf die Genehmigung nur erteilt werden, wenn andere Erfordernisse des Gemeinwohls die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege überwiegen; hierbei ist zu prüfen, ob den überwiegenden Erfordernissen des Gemeinwohls nicht auf andere Weise Rechnung getragen werden kann.

(2) bis (6) ...

§ 31 Sonstige entschädigungspflichtige Maßnahmen

(1) Kann auf Grund einer auf diesem Gesetz beruhenden Maßnahme die bisher rechtmäßig ausgeübte Nutzung eines Gegenstandes nicht mehr fortgesetzt werden und wird hierdurch die wirtschaftliche Nutzbarkeit insgesamt erheblich beschränkt, so hat das Land eine angemessene Entschädigung zu leisten. Das gleiche gilt, wenn die Maßnahme in sonstiger Weise enteignend wirkt.

(2) Bei unbeweglichen Gegenständen finden die Bestimmungen des Landesenteignungsgesetzes über die Entschädigung entsprechende Anwendung...

Lösungshinweise (Fall 14 „Denkmalschutz“):

Das Bundesverfassungsgericht wird die Verfassungswidrigkeit des § 13 I 2 LDSchG feststellen, wenn der Antrag des Verwaltungsgerichts auf konkrete Normenkontrolle gemäß Art. 100 I GG zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

Die Vorlage des Verwaltungsgerichts ist zulässig, wenn sie die Voraussetzungen der Art. 100 I GG, § 80 BVerfGG erfüllt.

I. Vorlageberechtigung

Art. 100 I 1 GG, § 80 I BVerfGG: jedes Gericht jeder Instanz

II. Zulässiger Verfahrensgegenstand

Art. 100 I 2 GG: auch Landesgesetze

III. Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit, Art. 100 I 1 GG

IV. Entscheidungserheblichkeit, Art. 100 I 1 GG

1. Entscheidung bei Rechtmäßigkeit der Norm

Das Gebäude ist ein geschütztes Kulturdenkmal, §§ 3, 8 LDSchG, und etwaige das Denkmalschutzinteresse überwiegende Gemeinwohlbelange sind nicht ersichtlich. Ist die Norm rechtmäßig, war also auch die Verweigerung der Abrissgenehmigung rechtmäßig.

2. Entscheidung bei Nichtigkeit der Norm

Fehlte wegen Nichtigkeit die Ermessensbindung des § 13 I 2 LDSchG, müssten nach pflichtgemäßem Ermessen grundrechtliche Interessen einbezogen werden. E-AG ist als Eigentümerin durch Art. 14 I GG geschützt, Art. 19 III GG. Die Behörde hätte schon durch die Nichtberücksichtigung deren Vorbringens ermessensfehlerhaft entschieden.

V. Form §§ 23 I, 80 II BVerfGG

VI. Ergebnis zu A

Die Vorlage ist zulässig.

B. Begründetheit

Die Vorlage ist begründet, wenn § 13 I 2 LDSchG tatsächlich verfassungswidrig ist. In Betracht kommt eine Verletzung der Eigentumsfreiheit aus Art. 14 I GG.

I. Schutzbereich des Art. 14 I GG

Art. 14 I schützt jedes vermögenswerte Recht, welches dem Einzelnen zu seiner privatnützigen Verfügung zugeordnet ist. § 13 LDSchG regelt die Befugnis des Eigentümers, als geschützte Kulturdenkmäler angesehene Gegenstände zu verändern. Der Schutzbereich der Eigentumsfreiheit wird dadurch berührt.

II. Eingriff durch die Regelung des § 13 I 2 LDSchG

1. Enteignung?

E. ist eine konkrete hoheitliche vollständige oder teilweise Entziehung individueller Eigentumspositionen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Gesetz oder aufgrund gesetzlicher Ermächtigung.

Durch § 13 I 2 LDSchG wird keine konkrete Eigentumsposition entzogen. Auch dass vorliegend keinerlei **faktische** Nutzungsmöglichkeit besteht, ändert nichts an der **rechtlich** weiterhin bestehenden Verfügungsbefugnis des Eigentümers als solcher.

2. Inhalts- und Schrankenbestimmung?

Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung ist die generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber im Hinblick auf das Eigentum.

§ 13 I 2 LDSchG beschränkt abstrakt generell die Nutzungsmöglichkeit eines Denkmals, sowie eines mit einem Denkmal bebauten Grundstücks. Die Einordnung als Schrankenbestimmung ist von der Intensität der Belastung im Einzelfall, auch wenn sie einer Enteignung nahe kommt, unabhängig.

III. Rechtfertigung

Bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums müssen die Eigentümerinteressen und die Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 II in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden. Andere Verfassungsnormen und insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sind zu beachten

1. legitimes Ziel

Denkmalpflege = Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang

2. geeignet

3. erforderlich

4. angemessen

a) Abwägung zwischen Gewicht des verfolgten Zwecks und der Schwere des Eingriffs

aa) im Regelfall zumutbar

Dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung von Denkmälern kann nur durch Inpflichtnahme des Eigentümers des Grundstücks und des Gebäudes Rechnung getragen werden. Auf der anderen Seite wird durch ein Beseitigungs- und Veränderungsverbot die **bestehende Nutzung nicht eingeschränkt**. Art. 14 I GG schützt nicht die einträglichste Nutzung einer Eigentumsposition, angesichts der Sozialbindung des Eigentums ist es in der Regel verhältnismäßig, eine rentablere Nutzung zu verwehren.

bb) denkbare unzumutbare Einzelfälle

Besteht **keine sinnvolle Nutzungsmöglichkeit** und kann der Eigentümer das Denkmal praktisch auch nicht veräußern, wird aus dem Eigentumsrecht eine Last, die er allein im öffentlichen Interesse tragen muss, ohne die Vorteile der privaten Nutzung genießen zu können. Die Versagung einer Beseitigungsgenehmigung in einem solchen Fall wäre unzumutbar. Die Norm ist verfassungswidrig, wenn sie solche außergewöhnlichen unzumutbaren Belastungen nicht ausschließt und keine Vorkehrung zu ihrer Vermeidung enthält.

cc) Ausgleich von unzumutbaren Härten im Einzelfall durch § 31 I 2 LDSchG möglich?

(1) Anforderungen an salvatorische Entschädigungsklauseln

Entschädigungsregeln kommen zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit in Betracht, wenn 1. die Eigentumsbeschränkung grds. auch ohne sie die Substanz des Eigentums wahrt und nur ausnahmsweise zu unzumutbaren Belastungen führt, 2. wenn tatsächlich mit finanzieller Kompensation ein Ausgleich gefunden werden kann, 3. wenn in erster Linie durch Übergangsregeln, Ausnahme- und Befreiungsvorschriften die unverhältnismäßige Belastung des Eigentümer real zu vermeiden versucht wird, 4. wenn sie gesetzlich geregelt sind und 5. sichergestellt ist, dass die Verwaltung zugleich mit dem belastenden Verwaltungsakt zumindest dem Grunde nach über das Bestehen eines Ausgleichsanspruchs entscheidet, damit der Betroffenen nicht in unsicherer Erwartung einer Entschädigung den VA bestandkräftig werden lässt.

(2) Prüfung des § 31 I 2 LDSchG

Dem § 31 I 2 LDSchG vorgehende Dispensregeln sind nicht vorgesehen, ebenso wenig wie eine Pflicht der Verwaltung zur gleichzeitig mit der Entscheidung nach § 13 I 2 LDSchG ergehenden Entscheidung: Norm kommt als salvatorische Klausel also nicht in Betracht.

b) Zwischenergebnis

Die Regelung des § 13 I 2 LDSchG ist somit nicht angemessen und kann die Beschränkung des durch Art. 14 I 1 geschützten Eigentums nicht rechtfertigen.

IV. Gesamtergebnis

1. Ergebnis der Normenkontrolle

§ 13 I 2 LDSchG verstößt gegen Art. 14 I GG

2. Entscheidung des BVerfG

Die Verfassungswidrigkeit kann durch Streichung der Norm erfolgen oder aber durch Ergänzung mit Ausnahmeregelungen und mit entsprechendem Verwaltungsverfahren verknüpften Entschädigungsregeln. Mit Rücksicht auf die Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers wird § 13 I 2 LDSchG nicht für nichtig, sondern lediglich für mit dem GG unvereinbar erklärt, § 31 II 3 BVerfGG.

Weiterführende Hinweise

Das dem Fall zugrunde liegenden Urteil BVerfGE 100, 226 = NJW 1999, 2877

Zu dem nachfolgenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren BVerwG, 4 B 4/02, BRS 66 Nr. 209

Papier, Die Weiterentwicklung der Rechtsprechung zur Eigentumsgarantie des Art 14 GG, DVBl 2000, 1398 ff.

Heußner, Folgen der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes ohne Nichtigkeitserklärung, NJW 1982, 257 ff.

Ipsen, Nichtigklärung oder "Verfassungswidrigerklärung" - Zum Dilemma der verfassungsgerichtlichen Normenkontrollpraxis, JZ 1983, 41

Weitere grundlegende Entscheidungen des BVerfG zu Art. 14 GG

Altlasten - BVerfGE 102, 1 = NJW 2000, 2573

Nassauskiesung - BVerfGE 58, 300 = NJW 1982, 745

Pflichtexemplar - BVerfGE 58, 137 = NJW 1982, 633

Aus der jüngeren Judikatur

Alteigentümer, Rückübertragungsanspruch - BVerfGE 112, 1 = NVwZ 2005, 560