

Verfassungsmäßigkeit deklaratorisches System BVerwG v. 9.10.1997 6 B 42.97, LKV 1998, 150 = EzD 2.1.3 Nr. 3

Zur Verfassungsmäßigkeit des deklaratorischen Eintragungssystems nach dem DSchG Berlin vom 24.4.1995.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Nichtzulassungsbeschwerde gegen das Urteil des Obergerichtes Berlin vom 3.1.1997, 2 B 10.93 (siehe 2.5.3 Berlin), zurückgewiesen.

Auszug aus den Gründen

(...) 2. Der geltend gemachte Revisionszulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) ist gleichfalls nicht gegeben.

a) Nach Auffassung der Kläger ist die Sache von grundsätzlicher Bedeutung, weil sie die über den Einzelfall hinausgehende klärungsbedürftige Frage beinhaltet, ob der Landesgesetzgeber Denkmale gesetzlich ohne Verstoß gegen Art. 14 GG und Art. 20 Abs. 3 GG unter Schutz stellen könne, wenn er der Fachbehörde nicht zugleich vorgebe, wie zur Wahrung der Rechte der Normbetroffenen die Denkmaleigenschaft nachvollziehbar und verbindlich festgestellt werden solle. Damit haben sie die grundsätzliche Bedeutung der Sache nicht dargetan. Ihr Vorbringen läßt nicht erkennen, daß und inwiefern das erstrebte Revisionsverfahren zur Beantwortung von entscheidungserheblichen und konkreten Rechtsfragen des revisiblen Rechts mit über den Einzelfall hinausreichender Tragweite beitragen könnte, die im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortbildung des Rechts noch höchstrichterlicher Klärung bedürften (vgl. BVerwGE 13, 90, 91 f.).

Das Berliner Denkmalschutzgesetz 1995 ist irrevisibles Landesrecht, dessen Nachprüfung dem Revisionsgericht versagt ist (§ 137 Abs. 1 VwGO). Eine Revisionszulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung kommt daher nur dann in Betracht, wenn mit der Nichtzulassungsbeschwerde die Rüge der Nichtbeachtung von Bundesrecht bei der Anwendung und Auslegung von Landesrecht erhoben wird, und sich daraus eine klärungsbedürftige bundesrechtliche - z. B. verfassungsrechtliche - Rechtsfrage herleitet. Näher darzulegen ist, inwiefern die gegenüber dem Landesrecht als korrigierender Maßstab angeführte bundesverfassungsrechtliche Norm ihrerseits ungeklärte Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwirft (s. Beschlüsse v. 9.3.1984, BVerwG 7 B 238.81, Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 49; v. 9.9.1988, BVerwG 4 B 37.88, DVBl. 1988, 1176, 1178; v. 15.12.1989, BVerwG 7 B 177.89, Buchholz 310 § 132 VwGO Nr. 277; v. 1.9.1992, BVerwG 11 B 24.92, Buchholz 310 § 137 VwGO Nr. 171, und v. 19.7.1995, BVerwG 6 NB 1.95, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 104).

Zwar haben die Kläger die Verletzung von Bundesverfassungsrecht geltend gemacht; die von ihnen aufgeworfene Rechtsfrage ist aber nicht von grundsätzlicher Bedeutung, weil sie bereits durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt ist. Nach der ständigen Rechtsprechung des

Bundesverwaltungsgerichts ist das Denkmalschutzrecht - offensichtlich - eine zulässige Regelung über Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerwG, Beschlüsse v. 10.7.1987, BVerwG 4 B 146.87, Buchholz 406.39 Denkmalschutzrecht Nr. 4; v. 3.4.1984, BVerwG 4 B 59.84, DVBl. 1984, 638; v. 20.5.1994, BVerwG 4 B 106.94, und v. 26.4.1996, BVerwG 4 B 19.96). Im Zusammenhang mit dem Denkmalschutzgesetz Niedersachsen hat das Bundesverwaltungsgericht u. a. ausgeführt, daß das Denkmalschutzrecht der Länder zwei grundsätzlich unterschiedliche Schutzsysteme entwickelt habe: Neben dem konstitutiv wirkenden Eintragungsprinzip bestehe das Schutzsystem in der Denkmalwürdigkeit kraft Gesetzes. Das Land Niedersachsen habe sich für das letztere System entschieden. Es habe im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG in der Beurteilungskompetenz des niedersächsischen Landesgesetzgebers gelegen, die Vor- und Nachteile der genannten Schutzsysteme gegeneinander abzuwägen und sich für die Denkmalwürdigkeit kraft Gesetzes zu entscheiden (BVerwG, Beschlüsse v. 20.5.1994, BVerwG 4 B 106.94, und v. 26.4.1996, BVerwG 4 B 19.96).

Diese Ausführungen gelten in gleicher Weise für die sich aus dem DSchG ergebenden Rechtsfolgen. Danach ist ein Gebäude kraft Gesetzes ein Baudenkmal, wenn es die in § 2 Abs. 2 DSchG aufgeführten Eigenschaften hat, ohne daß ein weiterer konstitutiver Akt, nämlich die Eintragung des Gebäudes in die Denkmalliste (§ 4), hinzukommen muß. Entgegen der Auffassung der Kläger macht es im Hinblick auf die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG erfolgende Inhaltsbestimmung des Eigentums an dem als Baudenkmal deklarierten Gebäude rechtlich keinen Unterschied, ob die Unterstellung unter den Denkmalschutz kraft Gesetzes oder durch einen zusätzlichen konstitutiven Akt erfolgt. Auch eine konstitutive Eintragung in die Denkmalliste wäre nur der „rechtstechnische Anknüpfungspunkt für die mit der Denkmaleigenschaft verbundenen gesetzlichen Pflichten“ (BVerwG, B. v. 3.4.1984, a.a.O.). Das Oberverwaltungsgericht hat die den Klägern aufgrund der Entscheidung des Landesgesetzgebers zustehenden Rechtsschutzmöglichkeiten (Feststellungsklage) im einzelnen aufgezeigt. Mehr könnte auch das Revisionsverfahren nicht leisten (vgl. in diesem Sinne BVerwG, B. v. 26.4.1996, BVerwG 4 B 19.96).

Durch die in § 2 Abs. 2 Satz 1 DSchG verwendeten Begriffe (geschichtlichem künstlerische, wissenschaftliche oder städtebauliche Bedeutung

im Interesse der Allgemeinheit) hat der Landesgesetzgeber außerdem die Grundsätze für die Feststellung der Denkmaleigenschaft verbindlich festgelegt. Das Oberverwaltungsgericht hat im Rahmen der verfassungskonformen Auslegung zusätzliche Kriterien aufgestellt, die bei der Anwendung dieser Vorschrift für weitere Rechtsklarheit und Rechtsschutz der Betroffenen sorgen.

b) Auch die weiter aufgeworfene Frage, ob es mit Art. 14 Abs. 1 GG zu vereinbaren sei, schon aus der künstlerischen Bedeutung eines Gebäudes auf das Interesse der Allgemeinheit am Erhalt desselben zu schließen, rechtfertigt nicht die Revisionszulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung. Die Kläger stellen hierbei nicht in Abrede, daß die künstlerische Bedeutung eines Gebäudes unbestritten ein

Tatbestandsmerkmal des weiten Denkmalbegriffs ist. Sie meinen aber, es gelte zu klären, wie die Begriffe „künstlerische Bedeutung“ und „Erhaltungsinteresse der Allgemeinheit“ im Sinne der praktischen Konkordanz zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden könnten, da der Begriff „Kunst“ einer eindeutigen Definition kaum zugänglich sei.

Damit machen sie geltend, durch eine Verwendung dieser unbestimmten Begriffe verstoße § 2 Abs. 2 DSchG Bln gegen das im Rechtsstaatsprinzip gegründete Gebot hinreichender Bestimmtheit. Diese Frage hat das Bundesverwaltungsgericht bereits geklärt. Es hat hierzu im Zusammenhang mit dem niedersächsischen Denkmalschutzgesetz folgendes ausgeführt (B. v. 26.4.1996, a.a.O.):

„§ 3 Abs. 2 und 3 DSchG NI enthält Begriffsbestimmungen, unter denen eine Denkmaleigenschaft von baulichen Anlagen anzunehmen ist, ‚an deren Erhaltung wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen, wissenschaftlichen oder städtebaulichen Bedeutung ein öffentliches Interesse besteht‘. Nach Auffassung des Berufungsgerichts lassen sich diese Merkmale ‚gegebenenfalls unter Hinzuziehung von Sachverständigen‘ anhand objektiver Kriterien ermitteln. Etwaige Auslegungsschwierigkeiten im Einzelfall führten nicht zu einem Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot. Das entspricht der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Das im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) begründete Gebot hinreichender Bestimmtheit der Gesetze zwingt den Gesetzgeber nicht, den Tatbestand mit genau erfaßbaren Maßstäben zu umschreiben. Der Gesetzgeber ist gehalten, seine Vorschriften so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Die Notwendigkeit der Auslegung einer gesetzlichen Begriffsbestimmung nimmt ihr noch nicht die Bestimmtheit, die der Rechtsstaat von einem Gesetz fordert. Es genügt, wenn die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können (BVerfG, B. v. 18.5.1988, 2 BvR 579/84, BVerfGE 78, 205, 212; BVerwG, U. v. 16.6.1994, BVerwG 4 C 2.94, Buchholz 406.401 § 18 BNatSchG Nr. 3).“

Diese Ausführungen gelten ebenso für die rechtliche Zulässigkeit der im Berliner Denkmalschutzgesetz getroffenen Regelung, die in § 2 Abs. 2 Satz 1 die gleichen Begriffe verwendet.

c) Schließlich ist auch die Frage, ob „mit der präjudizierenden Heranziehung der künstlerischen Bedeutung eines Gebäudes für das Interesse der Allgemeinheit an dessen Erhalt das Grundrecht der Eigentumsfreiheit zu Lasten der Sozialbindung des Art. 14 Abs. 2 GG“ vernachlässigt werde, nicht grundsätzlich klärungsbedürftig. Der Landesgesetzgeber Berlin hat gleichlautend zu anderen Landesdenkmalschutzgesetzen in § 2 Abs. 2 Satz 1 DSchG Bln die Begriffe „geschichtliche, künstlerische, wissenschaftliche und städtebauliche Bedeutung“ verwendet, um festzulegen, wann ein Gebäude im Interesse der Allgemeinheit unter Denkmalschutz zu stellen ist. Mit diesen Begriffselementen hat der Gesetzgeber präzisiert, von welcher Intensität bei der Bestimmung des sozialen Bezuges des Eigentumsobjekts auszugehen ist (vgl. BVerwG, B. v. 10.7.1987, BVerwG 4 B

146.87, Buchholz 406.39 DenkmalschutzR Nr. 4). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern durch die Verwendung dieser Begriffe, die das „Interesse der Allgemeinheit“ näher bestimmen und eingrenzen, das Grundrecht der Eigentumsfreiheit zu Lasten der Sozialbindung vernachlässigt worden sei. Das schließt es nicht aus, daß im Einzelfall eine Rechtsanwendung zu einem Ergebnis führen kann, das mit Art. 14 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren ist. Ein derartiger Mangel beruht aber nicht auf den in § 2 Abs. 2 Satz 1 DSchG Bln verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffen, sondern auf deren alsdann fehlerhafter, weil nicht verfassungskonform gehandhabter Anwendung (B. v. 10.7.1987, a.a.O.). Das kann aber nicht Gegenstand einer Revisionszulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung sein.

d) Soweit sich die Kläger gegen die nach ihrer Meinung „extensive“ Auslegung des Denkmalbegriffs wenden, kann dies nicht im Revisionsverfahren entschieden werden. Dies ist eine Frage nicht revisiblen Landesrechts (§ 137 Abs. 1 VwGO), weil sie die Auslegung und Anwendung des § 2 Abs. 2 Satz 1 DSchG Bln betrifft. Auch die Frage, ob ein Gebäude wegen seiner künstlerischen Bedeutung von Interesse für die Allgemeinheit ist, kann nicht allgemein und grundsätzlich vorweg beantwortet werden. Diese Entscheidung kann nur gesondert für jeden Einzelfall notfalls unter Hinzuziehung von Sachverständigen aufgrund der jeweils gegebenen örtlichen Besonderheiten getroffen werden. Das Oberverwaltungsgericht hat zutreffend dargelegt, daß im Wege der Feststellungsklage geklärt werden kann, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind.

e) Es ist ferner nicht von grundsätzlicher Bedeutung, ob die Auslegung des Begriffs der städtebaulichen Bedeutung durch das Oberverwaltungsgericht mit Art. 14 Abs. 1 GG zu vereinbaren ist und ob dieser Begriff ein taugliches Abgrenzungskriterium erkennen läßt (vgl. vorstehend zu b). Ob der Schutzzweck nach Lage der Dinge auch durch eine Erhaltungssatzung zu verwirklichen ist, ist eine Frage des Einzelfalls und wirft keine klärungsbedürftigen allgemeinen Rechtsfragen auf. (...)