

Eine landesrechtliche Regelung, nach der der Eigentümer eines denkmalwürdigen Gebäudes keinen Rechtsanspruch auf Unterschutzstellung des Gebäudes besitzt, verstößt nicht gegen Bundesrecht.

Zum Sachverhalt

Die Kläger sind Eigentümer eines Grundstücks, das mit einem viergeschossigen, um die Jahrhundertwende errichteten Wohn- und Geschäftshaus bebaut ist. Beim Erwerb des Grundbesitzes hatten die Kläger Befreiung von der Grunderwerbsteuer nach § 4 Abs. 1 Nr. 4 GrEStG NW beantragt und waren von dem zuständigen Finanzamt gebeten worden, eine Bescheinigung über die Denkmaleigenschaft des Hauses vorzulegen. Den Antrag auf Unterschutzstellung des Hauses nach dem Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein–Westfalen lehnte der Beklagte im Einvernehmen mit dem Amt für Denkmalpflege mit der Begründung ab, das Gebäude stelle kein Baudenkmal dar.

Die dagegen erhobene Klage blieb in allen Instanzen erfolglos.

Aus den Gründen

Das Berufungsgericht hält die auf die Verpflichtung des Beklagten gerichtete Klage, das den Klägern gehörende Gebäude durch Eintragung in die Denkmalliste unter Denkmalschutz zu stellen, für unzulässig, weil die Kläger nicht klagebefugt seien. Denn sie könnten im Hinblick auf das von ihnen verfolgte Klagebegehren nicht geltend machen, in ihren Rechten verletzt zu sein. Diese Rechtsauffassung verstößt nicht gegen Bundesrecht.

Nach § 42 Abs. 2 VwGO ist die Verpflichtungsklage, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch die Ablehnung eines beantragten Verwaltungsakts in seinen Rechten verletzt zu sein. Kann das vom Kläger behauptete Recht unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt bestehen oder ihm zustehen, so ist die Klage unzulässig. So ist es hier.

Durch die Ablehnung des Antrages, eine bauliche Anlage durch Eintragung in die Denkmalliste unter den Schutz des nordrhein–westfälischen Denkmalschutzgesetzes zu stellen, können subjektive Rechte des Eigentümers selbst dann nicht verletzt werden, wenn die bauliche Anlage materiell–rechtlich als Baudenkmal zu qualifizieren wäre. Denn die Unterschutzstellung erfolgt landesrechtlich allein im öffentlichen Interesse und stellt – auch aus bundes(–steuer)–rechtlicher Sicht – einen ausschließlich belastenden Verwaltungsakt dar, durch dessen Unterlassung der Betroffene keine Rechtsverletzung erleiden kann.

Hinsichtlich der Rechtslage nach dem DSchG hat das Berufungsgericht ausgeführt, aus der Eintragung eines Gebäudes in die Denkmalliste ergäben sich für den Eigentümer unmittelbar nur Pflichten und Belastungen. Soweit dem Eigentümer infolge der Unterschutzstellung „gewissermaßen in einer zweiten Stufe“ auch Rechte (Übernahmeanspruch und Entschädigungsansprüche) erwachsen könnten, werde der belastende Charakter der Maßnahme nicht aufgehoben; vielmehr setzten sie die Belastung geradezu voraus. Auch die §§ 2 und 3 DSchG gewährten dem Eigentümer kein materielles subjektives Recht auf Eintragung in die Denkmalliste; die Unterschutzstellung erfolge ausschließlich im öffentlichen Interesse. Diese Ausführungen sind revisionsrechtlich nicht zu beanstanden. Zur Verneinung eines subjektiven Rechts auf Eintragung in die Denkmalliste ist das Berufungsgericht im Wege der Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des DSchG gekommen. Seine Ausführungen unterliegen insoweit nicht der revisionsgerichtlichen Nachprüfung. Sie sind vielmehr als Auslegung nichtrevisiblen Landesrechts für den Senat bindend (§§ 137 Abs. 1, 173 VwGO i.V.m. § 562 ZPO). Dasselbe gilt für die Rechtsauffassung des Berufungsgerichts, daß sich ein Anspruch auf Eintragung in die Denkmalliste auch nicht auf § 4 Abs. 1 Nr. 4 GrEStG in der seinerzeit geltenden Fassung vom 12.7.1970 (GV NW S. 612) stützen lasse; auch diese Vorschrift gehört zum irreversiblen Landesrecht.

Eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips durch Auslegung einer nichtrevisiblen Vorschrift kommt nur ausnahmsweise in Betracht, etwa dann, wenn eine Auslegung offensichtlich willkürlich wäre (vgl. BVerwG, Buchholz 401.84 Nr. 35). Anhaltspunkte dafür, daß diese Voraussetzungen für die Auslegung des Landesrechts durch das Berufungsgericht zutreffen könnten, ergeben sich weder aus der Revisionsbegründung noch sind sie sonst ersichtlich.

Die Auslegung des Landesrechts durch das Berufungsgericht würde allerdings gegen Bundesrecht verstoßen, wenn sie – wie die Revision geltend macht – zum Verlust steuerlicher Vergünstigungen aufgrund bundesrechtlicher Vorschriften führen könnte. So kann der Steuerpflichtige im Rahmen der Einkommensteuer gemäß § 821 EStDV bei einem Baudenkmal erhöhte Absetzungen von den Herstellungskosten für bestimmte Baumaßnahmen vornehmen; gemäß § 82k EStDV ist eine Sonderbehandlung von Erhaltungsaufwendungen möglich. Voraussetzung für die Gewährung dieser Steuererleichterungen ist eine Bescheinigung der zuständigen Denkmalbehörde (vgl. § 82i Abs. 2 EStDV), die jedoch nur erteilt werden kann, wenn das Gebäude förmlich unter Denkmalschutz gestellt ist (§ 40 Satz 2 DSchG NW).

Die aus dem Steuerrecht abgeleiteten Bedenken gegen die Rechtsauffassung des Berufungsgerichts sind jedoch unbegründet. Die Revision verkennt, daß der Zweck der bundesrechtlichen Steuervergünstigungen nicht darin besteht, dem Eigentümer eines denkmalschutzwürdigen Gebäudes mit Hilfe der Unterschutzstellung finanzielle Vorteile zu sichern. Vielmehr sollen, wie das Berufungsgericht zutreffend ausführt, durch die steuerlichen Vergünstigungen lediglich die Belastungen und Nachteile, die sich aus der Unterschutzstellung ergeben, abgemildert und in einem gewissen Umfang ausgeglichen werden. Auf diese Weise sollen die mit dem Eigentum an einem dem Denkmalschutz unterliegenden Gebäude verbundenen Verpflichtungen für den Steuerpflichtigen finanziell tragbar werden, ohne daß

dadurch allerdings – wie die Revision selbst vorträgt – für die mit der Unterschutzstellung verbundenen effektiven Belastungen im Regelfall ein voller Ausgleich gewährt wird. Dabei knüpfen die steuerrechtlichen Vorschriften an die nach Landesrecht zu bestimmende Denkmaleigenschaft an. § 82i EStDV geht schon nach seinem Wortlaut nicht vom materiellen Denkmalsbegriff aus, sondern verlangt ein Baudenkmal „nach den jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften“. Das Gebäude muß also unter Denkmalschutz gestellt sein, sei es durch Eintragung in die Denkmalliste in den Ländern, nach deren Landesrecht – wie in Nordrhein–Westfalen – die Eintragung konstitutive Wirkung hat, sei es kraft Gesetzes in den Ländern, in denen die Denkmaleigenschaft nicht von einer förmlichen Unterschutzstellung abhängt. Die steuerrechtlichen Bestimmungen lassen jedoch keine Rückkoppelung in dem Sinne zu, daß damit dem jeweiligen Eigentümer eines denkmalschutzwürdigen Gebäudes eine geschützte materielle Rechtsposition auf Unterschutzstellung eingeräumt werden soll, um auf diese Weise in den Genuß der steuerlichen Vorteile zu gelangen. Denn einer besonderen steuerlichen Entlastung wegen der Unterhaltungskosten für ein Gebäude, bei dem die materiellen Voraussetzungen für seine Unterschutzstellung vorliegen, bedarf derjenige nicht, der – mangels Unterschutzstellung des Gebäudes – keinen denkmalschutzrechtlichen Beschränkungen unterworfen ist. Vielmehr ist die steuerrechtliche Förderung der Denkmalpflege von vornherein auf diejenigen Fälle begrenzt, in denen der Eigentümer aus Gründen des landesrechtlichen Denkmalschutzrechts Pflichten und Belastungen unterliegt.

Damit erweist sich zugleich die Rüge, die Rechtsauffassung des Berufungsgerichts sei mit der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG unvereinbar, weil die Gewährung von Steuervergünstigungen an einem gerichtlich nicht überprüfbareren Tatbestandsmerkmal – dem Baudenkmal – scheitern könne, als unbegründet. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantiert nur den Rechtsweg im Hinblick auf die Verletzung von Rechten durch die öffentliche Gewalt. Eine Rechtsverletzung liegt nicht vor, wenn der Erlaß eines den Bürger belastenden Verwaltungsakts – hier: die Unterschutzstellung – abgelehnt wird, und zwar auch dann nicht, wenn dies zur Folge hat, daß eine die Belastung (teilweise) ausgleichende Begünstigung – hier: die Gewährung von Steuervorteilen – nicht geltend gemacht werden kann.

Das Vorbringen der Kläger, der Beklagte habe während des Revisionsverfahrens einen von ihnen gestellten Bauantrag, der mit einer Fassadenänderung verbunden gewesen sei, abgelehnt, ist als neuer Sachvortrag unbeachtlich. Das Revisionsgericht ist grundsätzlich an die vom Berufungsgericht getroffenen tatsächlichen Feststellungen gebunden (vgl. § 137 Abs. 2 VwGO) und darf neues Vorbringen regelmäßig nicht berücksichtigen. Im übrigen tragen die Kläger aber selbst vor, daß die Versagung der beantragten Baugenehmigung auf eine Erhaltungssatzung nach § 39h BBauG (§ 172 BauGB) gestützt worden ist. Daraus ergeben sich keine Folgerungen für die Frage, ob die Kläger einen Anspruch darauf haben können, daß ihr Gebäude unter Denkmalschutz gestellt werde. Die sich aus der Erhaltungssatzung ergebenden Beschränkungen des Eigentums der Kläger beruhen nicht auf dem Denkmalschutzrecht, sondern auf dem – von ihm unabhängigen – Bauplanungsrecht.

Hinweis: Anmerkung von Kapteina in EzD