

Anmerkung Dieter J. Martin zum Beschluss des BVerfG vom 2.3.1999, EzD 1.1. Nr.7

1. Keine Entscheidung zum Denkmalrecht hat ein vergleichbares Echo in der Tagespresse und im Schrifttum ausgelöst wie der Beschluss des BVerfG. In vollem Wortlaut oder gelegentlich gekürzt wurde die Entscheidung abgedruckt in BVerfG E 100, 226, EzD 1.1 Nr. 7, BauR 1999, 1158, DÖV 1999, 870, DVBl. 1999, 1498, NJW 1999, 2877. Anmerkungen haben veröffentlicht u. a. Hönes, DSJ 1999/3, 119, Hammer, NVwZ 2000, 46, Ossenbühl, JZ 1999, 899, Schmidt, NJW 1999, 2847, Hendler, DVBl. 1999, 1501, Jutzi, NJ 1999, 534, und Martin, Bundesverfassungsgericht contra Denkmalschutz? BayVBl. 2000 584 ff.; ders., KompN 1999, 269. Vier Jahre nach der Entscheidung kann Rückschau gehalten werden:

2. Denkmalschutz und Eigentum

a) Aus der Sicht des Denkmalschutzes erfreulich ist insbesondere die Aussage, dass der Schutz der Kulturdenkmäler ein legitimes gesetzgeberisches Anliegen und die Denkmalpflege eine Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang ist, welche Einschränkungen des Eigentumsgrundrechts im Sinn von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG rechtfertigt (C II Nr. 1a). Das BVerfG ermuntert mit dieser Aussage die Gesetzgeber des Bundes und der Länder zu einem effektiven Denkmalschutz auch mit Auswirkungen in das Eigentumsgrundrecht; für vermeintlich „eigentümerfreundliche“ Regelungen zulasten des Gemeinguts Denkmal besteht kein Zwang.

b) Grundlegend sind die Ausführungen des BVerfG zur Notwendigkeit von für unter C II Nr. 2 im Einzelnen vorgezeichnete neu zu schaffende Ausgleichsregelungen. Es kann nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Beschlusses nicht genügen, die bisherigen sog. „salvatorischen Klauseln“ (unten Nr. 5) lediglich in Ausgleichsansprüche umzudeuten; insbesondere genügt es nicht, den Behörden in Zukunft vorzuschreiben, nicht mehr in das Eigentumsgrundrecht einzugreifen. Vielmehr sind die Gesetzgeber aufgerufen, die Möglichkeit von zulässigen Eingriffen in das Eigentumsgrundrecht grundsätzlich vorzusehen und in die Gesetze flexible Ausgleichsregelungen unter exakter Beachtung der Vorgaben des BVerfG einzufügen. Das Zögern der Gesetzgeber (hierzu z. B. OVG RP vom 25.10.2001, abgedruckt unter 22.6.1 Nr. 14), die notwendigen Konsequenzen aus dem Beschluss zu ziehen, ist nicht gerechtfertigt.

3. In **materieller Hinsicht** bestätigt der Beschluss lediglich die bekannten Grundpositionen des Gerichts. Bereits der Gesetzgeber muss Eigentum und Gemeinwohl in Ausgleich bringen, die Verhältnismäßigkeit und den Gleichheitssatz beachten. Zum nicht aushöhlbaren Kern des besonders ausgeprägt geschützten Eigentums gehören Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis. Gestaltungen durch den Gesetzgeber sind umso freier, je stärker der für den Denkmalschutz bestätigte soziale Bezug des Objektes ist; Begrenzungen sind „in diesem Rahmen“ als Ausfluss der Sozialbindung nach Art. 14 Abs. 2 GG grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen.

4. Primärrechtsschutz und Entschädigung

Eine Überschreitung der vom BVerfG aufgezeigten Grenzen macht ein Gesetz wie z. B. § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG RP unwirksam; hierauf gestützte Verwaltungsakte sind nach allgemeinen Grundsätzen rechtswidrig und können im Weg des Primärrechtsschutzes abgewehrt werden. Zu einem Entschädigungsanspruch führen sie nicht (C I Nr. 2 am Ende). Endgültig beseitigt ist damit die bisher vom BGH anerkannte Wahlmöglichkeit zwischen dem Weg zu den Verwaltungsgerichten und dem „dulden und liquidieren“. Hat der Betroffene den Primärrechtsschutz versäumt oder blieb er ohne Erfolg, dann gibt es für ihn keine Möglichkeit mehr, eine Entschädigung für die nunmehr bestandskräftigen Belastungen zu erhalten. Das würde z. B. auch im Fall Baden–Baden gelten (BGH vom 9.10.1986, III ZR 2/85 - Baden–Baden, abgedruckt u. a. unter 5.4 Nr. 8 mit Anm. Martin).

5. Die „salvatorischen Klauseln“ und ihre künftige Bedeutung

a) Fast sämtliche deutschen Denkmalschutzgesetze und ungezählte andere Gesetze enthalten Entschädigungsregelungen in Form „salvatorischer Klauseln“. Zu nennen sind die Art. bzw. §§ 24 BW, 20 BY, 16 BE, 30 Abs. 2 BB, 21 BR, 22 HH, 26 HE, 23 MV, 29 Nds, 33, 31, 34 NW, 31 RP, 27 Abs. 4 SL, 19 Abs. 4 S–A, 26 SN, 27, 34 SH und 28 TH. Der BGH hat im genannten Fall Baden–Baden speziell § 31 DSchPflG BW als eine den Anforderungen genügende Anspruchsgrundlage bezeichnet, die nach der Junktim–Klausel des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG zu stellen sind. Gegen die verbreitete Kritik im Schrifttum hat das BVerfG 1999 die Fortgeltung dieser salvatorischen Klauseln dahingestellt, weil sie jedenfalls seinen neuen Anforderungen an eine Ausgleichsregelung nicht entsprechen (C II Nr. 2c). Lediglich die Gesetze von BE, HH und TH sollen nach Wurster (in Hoppenberg, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Teil D, 2. Bearbeitung 2001, Rn. 339) ausreichende Rechtsgrundlagen für einen denkmalrechtlichen Ausgleichsanspruch haben; auch dies ist zu bezweifeln.

b) Die Behörden sind bei Meidung der Rechtswidrigkeit gehalten, ihre denkmalrechtlichen Eingriffe in das Eigentum so auszugestalten, dass über Ansprüche bereits mit dem Eingriff entschieden wird. Haben sie in den entsprechenden Fällen in Verkennung der Notwendigkeit eines Ausgleichs entschieden, so ist ihr Verwaltungsakt rechtswidrig und die Frage der Entschädigung stellt sich nicht (oben Nr. 4). Dies gilt zumindest für die gezielten Eingriffe und zwar auch und gerade dann, wenn sich die Behörde der Rechtswidrigkeit nicht bewusst war. Ist die Auswirkung auf das Eigentum nicht gezielt, sondern ergibt sie sich z. B. für Nachbarn oder Nutzer als Nebenfolge im Sinne der bisherigen Rechtsprechung zum „enteignenden Eingriff“, so haben die bisherigen salvatorischen Klauseln zunächst wohl weiterhin eine Funktion: Sie können entsprechend dem Urteil Baden–Baden des BGH zu § 31 DSchPflG BW bis zur

Neufassung der Ausgleichsvorschriften zumindest als „Reste“ einer umfassenden Entschädigungsregelung ausgelegt werden, die nicht nur auf rechtmäßige, sondern auch auf rechtswidrige Maßnahmen anzuwenden sind.

6. Rechtsweg für die Ausgleichsansprüche

Die Frage ist nach dem klar formulierten Gebot zum Gebrauchmachen vom Primärrechtsschutz scheinbar obsolet, weil es nach dem Beschluss des BVerfG keinen Raum mehr für einen Ausgleichsanspruch geben dürfte. Die Änderung des § 40 Abs. 2 Satz 1 VwGO im Jahr 2001 hat jedenfalls die Ausgleichsansprüche im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG infolge der sog. salvatorischen Klauseln, für welche der BGH den ordentlichen Rechtsweg reklamiert hatte, nunmehr eindeutig dem Verwaltungsrechtsweg zugewiesen. Dies gilt auch für die bisher nur richterrechtlich entwickelten Entschädigungen wegen der enteignungsgleichen und enteignenden Eingriffe. Wegen des Vorranges des Bundesrechts der VwGO kann die vereinzelte bisherige ausdrückliche landesrechtliche Zuweisung der Ansprüche in Folge der bisherigen „salvatorischen Klauseln“ in den ordentlichen Rechtsweg nicht mehr gelten. Es bleibt abzuwarten, ob der BGH diese neue Rechtslage respektiert.

(Dieter J. Martin)