

Verfassungsgerichtshof Berlin Beschluss vom 25.3.1999 VerfGH 35/97 Veröffentlicht in LKV 1999, 361= EzD 2.1.3 Nr. 4

1. Das DSchG Berlin von 1995 ist bei verfassungskonformer Auslegung mit der Verfassung von Berlin vereinbar.
2. Die Verwendung der Begriffe "geschichtliche, künstlerische usw. Bedeutung im Interesse der Allgemeinheit" und die Unterschutzstellung von Denkmälern kraft Gesetzes verstoßen nicht gegen das Bestimmtheitsgebot.
3. Bei Erlass einer Erhaltungsanordnung dürfen die vor Bekanntgabe der Listeneintragung unterlassenen Unterhaltungsmaßnahmen nicht zu Lasten des Eigentümers berücksichtigt werden, sofern die Denkmaleigenschaft nicht offenkundig ist. Entsprechendes gilt für die Nutzungs- und Genehmigungspflichten nach dem DSchG.
4. Gegen die Unterschutzstellung kraft Gesetzes kann eine Feststellungsklage nach § 43 VwGO in Frage kommen.
5. Zur Bedeutung der Denkmalliste und der Begründung der Aufnahme eines Denkmals in der Regelungssystematik des deklaratorischen Eintragungssystems.

Zum Sachverhalt

Die Beschwerdeführer sind Eigentümer des Grundstücks ... in Berlin-Charlottenburg. Das Grundstück ist bebaut mit einem 1955 nach Plänen des Architekten X. auf einem viertelkreisförmigen Grundriß errichteten Gebäude, das bis 1975 als Kaufhaus genutzt wurde. Mit Bescheiden vom 9. Februar 1990 stellte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz das Gebäude gemäß § 6 des Denkmalschutzgesetzes Berlin vom 22. Dezember 1977 (GVBl. S. 2540) wegen seiner künstlerischen und stadtbildprägenden Bedeutung unter Denkmalschutz. Die gegen die Unterschutzstellungsbescheide erhobene Klage blieb vor dem Verwaltungsgericht Berlin erfolglos. Während der Anhängigkeit des Berufungsverfahrens trat das Gesetz zum Schutz von Denkmälern in Berlin vom 24. April 1995 - DSchG - (GVBl. S. 274) in Kraft.

Das Oberverwaltungsgericht Berlin wies mit Urteil vom 3. Januar 1997, OVG 2 B 10.93, abgedruckt unter 2.1.3 Nr. 2, die Berufung zurück. Es bejahte die Verfassungsmäßigkeit des neuen Denkmalschutzgesetzes, das eine normative Unterschutzstellung von Denkmälern bei lediglich nachrichtlicher - beim Gebäude der Beschwerdeführer inzwischen erfolgter - Eintragung der Denkmale in eine Denkmalliste vorsehe.

Gegen die Nichtzulassung der Revision legten die Beschwerdeführer mit Schriftsatz vom 26. März 1997 erfolglos Beschwerde ein. Am 28. April 1997 haben die Beschwerdeführer außerdem Verfassungsbeschwerden gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts eingelegt. Sie rügen die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 23 Abs. 1 Satz 1 VvB in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 1, 59 Abs. 1, 80 VvB. Die gesetzliche Unterschutzstellung von Denkmälern ohne konstitutiven Akt sei wegen Verstoßes gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und den Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes verfassungswidrig. Die Ausgleichsbestimmung des § 16 Abs. 2 DSchG Bln 1995, die keine Kompensation für den Entzug der baurechtlich zulässigen Nutzung vorsehe, stelle einen Verstoß gegen die Eigentumsgarantie dar. Eine verfassungskonforme ergänzende Auslegung, wie sie das Oberverwaltungsgericht vorgenommen habe, verstoße gegen den klaren Willen und Wortlaut des Gesetzes und sei daher unzulässig. Mit dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes (Art. 3 Abs. 1, 59 Abs. 1, 80 VvB) sei es unvereinbar, daß die wesentlichen Voraussetzungen für einen Eingriff nicht vom Gesetzgeber geregelt worden seien. Auch nach der vom Oberverwaltungsgericht vorgenommenen Auslegung bleibe es im wesentlichen der Denkmalbehörde überlassen, wie die Denkmaleigenschaft verfahrensrechtlich festgestellt werde.

Aus den Gründen

1. Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

... Soweit Gegenstand der Verfassungsbeschwerde die Anwendung von Landesrecht - hier das DSchG - ist, besteht die Prüfungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofs uneingeschränkt hinsichtlich aller durch die Verfassung von Berlin garantierten Grundrechte. ...

In ihrem das Verfahren einleitenden Schriftsatz vom 28. April 1997 haben sich die Beschwerdeführer ausdrücklich auf Art. 23 Abs. 1 Satz 1 VvB in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1, 59 Abs. 1, 80 VvB gestützt und im einzelnen dargelegt, warum sie das Denkmalschutzgesetz 1995 wegen mangelnder inhaltlicher Bestimmtheit und die verfassungskonforme Auslegung des Oberverwaltungsgerichts wegen des ihr erkennbar entgegenstehenden Willens des Gesetzgebers für verfassungswidrig erachten und sich daher in ihrem Eigentumsgrundrecht verletzt sehen. Angesichts der ausdrücklichen und mehrfachen Erwähnung mehrerer Vorschriften der Verfassung von Berlin sind die Hinweise auf die entsprechenden Normen des Grundgesetzes (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, 20 Abs. 3 GG) nicht geeignet, Zweifel daran entstehen zu

lassen, daß die Beschwerdeführer allein die Überprüfung einer Maßnahme nach Maßgabe eines „Berliner Rechts“ wünschen (vgl. VerfGH, B. v. 17. Juni 1996, VerfGH 4/96, VerfGE 4, 65; VerfGH, B. v. 25. April 1996, VerfGH 21/95, VerfGE 4, 46).

Soweit die Beschwerdeführer unter Bezugnahme auf Art. 3 Abs. 1, 59 Abs. 1, 80 VvB eine Verletzung des Prinzips des Vorbehaltes des Gesetzes rügen, ist die Verfassungsbeschwerde ebenfalls einer Sachentscheidung zugänglich. Die Beschwerdeführer machen der Sache nach geltend, der Gesetzgeber habe selbst, d. h. im und durch das Denkmalschutzgesetz, regeln müssen, wie die Denkmaleigenschaft verfahrensrechtlich festgestellt werden solle. Indem dies im wesentlichen der Denkmalbehörde überlassen werde, verstoße das Gesetz gegen den Grundsatz des Gesetzesvorbehaltes. Gegen eine solche Rüge bestehen Zulässigkeitsbedenken nicht (vgl. zum Bundesrecht Bundesverfassungsgericht, B. v. 27. November 1998, 1 BvR 402/87, BVerfGE 83, 130 [136], [152 f.] = NJW 1991, S. 1471).

b) Der Rechtsweg ist erschöpft im Sinne des § 49 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG. Zur Erschöpfung des Rechtswegs gehört grundsätzlich auch eine gesetzlich vorgesehene Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision, es sei denn, diese erweist sich von vornherein als aussichtslos (vgl. Urteil vom 19. Oktober 1992, VerfGH 24/92, VerfGE 1, 9 [19]; B. v. 12. Oktober 1994, VerfGH 53/94, NJ 1995, S. 373). Daß die Beschwerdeführer gleichzeitig mit der Nichtzulassungsbeschwerde Verfassungsbeschwerde erhoben und damit nicht abgewartet haben, ob ihrem Begehren durch die Fachgerichtsbarkeit entsprochen wird, ist unschädlich. Die Verfassungsbeschwerde ist inzwischen jedenfalls dadurch zulässig geworden, daß das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluß vom 9. Oktober 1997, 6 B 42/97, EzD 2.1.3 Nr. 3 mit Anmerkung Eberl, die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision zurückgewiesen hat (vgl. zu § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG, BVerfG, B. v. 15. April 1980, 2 BvR 842/77, BVerfGE 54, 53 [66]; BVerfG, B. v. 21. Januar 1953, 1 BvR 520/52, BVerfGE 2, 105 [109]; sowie Majer, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 1992, § 93 Rdnr. 22).

c) Einer Sachentscheidung durch den Verfassungsgerichtshof steht nicht entgegen, daß sich das Bundesverwaltungsgericht in seiner die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision zurückweisenden Entscheidung mit der Vereinbarkeit des Denkmalschutzgesetzes 1995 mit der bundesrechtlichen Eigentumsgewährleistung und dem bundesrechtlichen Bestimmtheitsgebot auseinandergesetzt hat.

Allerdings sind solche Akte der Landesgewalt der Gerichtsbarkeit des Verfassungsgerichtshofs entzogen, die durch eine Entscheidung eines Bundesgerichts sachlich bestätigt worden sind, da sich jede Überprüfung einer von einem Bundesgericht schon kontrollierten und als richtig bestätigten Entscheidung materiell als Kontrolle der Bundesstaatsgewalt auswirken würde (BVerfG, B. v. 15. Oktober 1997, 2 BvN 1/95, BVerfGE 96, 345 [371]). An einer solchen sachlichen Bestätigung der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts fehlt es trotz der Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz. Dies ergibt sich daraus, daß Gegenstand des Beschwerdeverfahrens beim Bundesverwaltungsgericht nur die Frage war, ob die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO gegeben sind, d. h., ob der Rechtssache grundsätzliche Bedeutung zukam, ob das Urteil des Oberverwaltungsgerichts von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts abwich oder ob die Revision wegen eines Verfahrensmangels zuzulassen war. In der Sache selbst wäre erst im Revisionsverfahren zu entscheiden gewesen. An dieser der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts (vgl. z. B. B. v. 2. Dezember 1993, VerfGH 89/93, VerfGE 1, 169 [193]; B. des Bundesverfassungsgerichts v. 15. Oktober 1997, 2 BvN 1/95, aaO) zugrunde liegenden Unterscheidung zwischen einer bundesgerichtlichen Bestätigung aufgrund sachlicher Prüfung und dem Abschluß der fachgerichtlichen Ebene durch einen die Nichtzulassungsbeschwerde zurückweisenden Beschluß ist auch dann festzuhalten, wenn sich das Bundesgericht im Rahmen des Beschwerdeverfahrens mit Fragen beschäftigt hat, dies im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof unter dem Gesichtspunkt einer möglichen Verletzung der Landesverfassung ebenfalls eine Rolle spielen (so auch Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 5. Juli 1984, Vf. 109–VI–83, VerfGHE n. F. 37, 89 [93]; Entscheidung vom 26. Februar 1971, Vf. 69–VI–70, VerfGHE 24, 48 [51]).

...

2. Soweit die Verfassungsbeschwerde einer Sachprüfung zugänglich ist, ist sie nicht begründet. Das Denkmalschutzgesetz Berlin 1995 ist bei verfassungskonformer Auslegung, wie sie bereits vom Oberverwaltungsgericht vorgenommen wurde, mit der Verfassung von Berlin vereinbar. Die Grenzen verfassungskonformer Auslegung werden nicht überschritten.

a) Mit der Verwendung der in § 2 Abs. 2 DSchG genannten unbestimmten Rechtsbegriffe (geschichtliche, künstlerische, wissenschaftliche oder städtebauliche Bedeutung im Interesse der Allgemeinheit) bei gleichzeitiger Unterschutzstellung von Denkmalen kraft Gesetzes hat der Gesetzgeber nicht gegen das im Rechtsstaatsprinzip, zu dem sich die Verfassung von Berlin sinngemäß im Vorspruch und nach ihrer Gesamtkonzeption bekennt (Beschlüsse vom 15. Juni 1993, VerfGH 18/92, VerfGE 1, 81 [83 f.] und vom 12. Juli 1994, VerfGH 94/93, VerfGE 2, 19 [27]), verankerte Gebot hinreichender Bestimmtheit von Gesetzen verstoßen.

Das Bestimmtheitsgebot zwingt den Gesetzgeber nicht, den Tatbestand mit genau erfaßbaren Maßstäben zu umschreiben. Der Gesetzgeber ist jedoch 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 einrichten können (vgl. BVerfG, B. v. 18. Mai 1988, 2 BvR 579/84, BVerfGE 78, 205 [212] m. w. N.). Die Verwendung wertausfüllender Begriffe ist besonders im Denkmalschutzrecht im Hinblick auf die Vielschichtigkeit der zu regelnden Sachverhalte, die auch nach dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen Forschung zu beurteilen sind, ersichtlich nicht vermeidbar. Die hierdurch in Randbereichen möglicherweise bedingten Auslegungsschwierigkeiten folgen aus der Eigenart des geregelten Sachverhalts; sie sind bei Berücksichtigung des Regelungszwecks nicht zu umgehen und daher von Verfassungs wegen hinzunehmen (BVerfG, B. v. 18. Mai 1988, 2 BvR 579/84, aaO, S. 213; BVerfG, B. v. 9. Oktober 1997, BVerfG 6 B 42.97, Buchholz 406.39 Denkmalschutzrecht Nr. 8).

Angesichts der notwendigerweise unbestimmten Regelungen im Denkmalschutzrecht kommt aus verfassungsrechtlicher Sicht dem Verfahren zur Feststellung der Denkmaleigenschaft eine besondere, grundrechtsausgestaltende Bedeutung zu.

Ein angemessener verfahrensmäßiger Ausgleich für die Unbestimmtheit der gesetzlichen Regelungen bei gleichzeitiger Unterschutzstellung kraft Gesetzes, also ohne konkretisierenden Verwaltungsakt ist aus rechtsstaatlichen Gründen daher geboten (vgl. BVerwG, B. v. 10. Juli 1987, 4 B 146/87, NJW 1988, S. 505 = DÖV 1988, S. 425, 426; Steinberg, NvWZ 1992, S. 13, 16).

Gemessen an diesen Grundsätzen ist das Denkmalschutzgesetz Berlin 1995 nicht zu beanstanden. In der Auslegung, die das Gesetz - insbesondere auch dessen verfahrensrechtliche Bestimmungen - durch das Oberverwaltungsgericht gefunden hat, überschreiten die den Normbetroffenen aus der Unbestimmtheit der denkmalschutzrechtlichen Tatbestände und der Unterschutzstellung kraft Gesetzes erwachsenden Belastungen und Risiken das Maß des Zumutbaren nicht.

aa) Dies gilt zunächst hinsichtlich der vom Eintragszeitpunkt in die Denkmalliste an bestehenden Pflichten des Betroffenen. Daß die Eintragung in die Denkmalliste gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 DSchG nur deklaratorischen Charakter hat und damit keine sichere Gewähr dafür bietet, daß die Bejahung der Denkmaleigenschaft durch die Behörde - die mehr als nur eine Denkmalvermutung, sondern die von der Behörde aufgrund fachlicher Ermittlungen gewonnene Überzeugung von der Denkmaleigenschaft und der Schutzwürdigkeit einer Anlage voraussetzt (vgl. das angegriffene Urteil des OVG Berlin, BauR 1998, S. 776) - einer rechtlichen Überprüfung standhält, führt nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung des Betroffenen. Auch bei der Unterschutzstellung durch einen konstitutiv wirkenden Bescheid ist der Betroffene nicht vor einer fehlerhaften Einschätzung der Denkmalbehörde sicher. Bei beiden Eintragungssystemen kann erst im Rahmen einer gerichtlichen Prüfung abschließend und verbindlich geklärt werden, ob die Bejahung der Denkmaleigenschaft zutreffend war oder nicht. Daß der Betroffene von einer nachrichtlichen Listeneintragung überrascht und in seinen Dispositionen eingeschränkt werden kann, führt ebenfalls nicht zur Unverhältnismäßigkeit. Beim System der konstitutiven Unterschutzstellung kann der Eigentümer oder der in sonstiger Weise Normbetroffene ebenfalls nicht davon ausgehen, daß die Nichteintragung seines Objekts ihm die Gewähr dafür bietet, daß nicht in Zukunft die Denkmalwürdigkeit durch die Behörde erkannt und durch einen konstitutiven Akt rechtsverbindlich festgelegt wird. Der Unterschutzstellung kraft Gesetzes wohnt ferner kein spezifisches, nur bei dieser rechtlichen Ausgestaltung des Denkmalschutzes auftretendes Überraschungsmoment inne. Mit unvorhergesehenen, ihn überraschenden Entscheidungen in Form der vorläufigen und gegebenenfalls für sofort vollziehbar erklärten Unterschutzstellung (vgl. § 6 Abs. 3 Satz 2 und § 7 DSchG 1977) mußte der Normbetroffene auch bei dem früheren System der konstitutiven Unterschutzstellung rechnen (vgl. auch OVG Berlin, aaO, S. 776). Schließlich wirkt sich - wie noch auszuführen sein wird - auch im Bereich des Rechtsschutzes die Unterschutzstellung kraft Gesetzes nicht in einer Weise negativ auf die Stellung des Betroffenen aus, daß deshalb - bei der erforderlichen abstrakten Betrachtungsweise - eine unzumutbare Belastung festzustellen wäre. Der Normbetroffene hat vielmehr ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten, die Berechtigung einer Eintragung in die Denkmalliste überprüfen zu lassen und eine volle materiellrechtliche, die Denkmalbehörde bindende Überprüfung der Denkmalwürdigkeit zu erreichen (s. unten d)).

ob) Auch für den Zeitraum, in dem die Eintragung einer kraft Gesetzes dem Denkmalschutz unterliegenden Anlage nicht oder noch nicht erfolgt ist, das Gesetz aber - jedenfalls scheinbar - unmittelbar an die normativ begründete Denkmaleigenschaft Verpflichtungen oder Einschränkungen des Eigentümers oder anderer Normbetroffener anknüpft, werden verfassungsrechtlich unzumutbare Belastungen nach der vom Oberverwaltungsgericht vorgenommenen und vom Verfassungsgerichtshof geteilten verfassungskonformen Auslegung vermieden. Danach dürfen bei einer nach § 8 Abs. 2 DSchG möglichen Erhaltungsanordnung die vor der Listeneintragung und deren Bekanntgabe unterlassenen Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen nicht zu Lasten des Eigentümers berücksichtigt werden. Dem liegt die zutreffende und ohne weiteres überzeugende Überlegung zugrunde, daß den Normbetroffenen kein höherer Prüfungs- und Nachforschungsaufwand zugemutet werden kann, als der Fachbehörde. Entsprechendes gilt nach dieser Rechtsprechung für die in § 9 DSchG enthaltene Verpflichtung zur denkmalerhaltenden Nutzung sowie für das in § 10 DSchG enthaltene Verbot der Beeinträchtigung von Denkmalen durch Veränderungen in deren unmittelbarer Umgebung. Ferner kann die Einhaltung der in § 11 DSchG geregelten Genehmigungspflicht für Veränderungen, Beseitigungen, Instandsetzungen, Wiederherstellungen und Nutzungsänderungen vor der Listeneintragung und deren Bekanntgabe grundsätzlich nicht erwartet werden. Dies folgt daraus, daß die Denkmalbehörde am Bauaufsichtsverfahren nur dann zu beteiligen ist, wenn in der Denkmalliste eingetragene Denkmale betroffen sind. Muß aber die Behörde nur beteiligt werden, wenn das Landesdenkmalamt als Denkmalfachbehörde seiner Verpflichtung zur Eintragung nachgekommen ist, so kann nach den verfassungsrechtlich überzeugenden Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts auf der anderen Seite dem betroffenen Bürger für die Zeit vor der Listeneintragung eine Verletzung der Genehmigungspflicht nicht vorgehalten werden (OVG Berlin, aaO, S. 778). Die gleichen Erwägungen stehen einer Wiederherstellungsanordnung bei ungenehmigten Veränderungen, Beseitigungen oder Zerstörungen eines Denkmals (§ 13 Abs. 1 Satz 1 DSchG) entgegen. Bei einer solchen Auslegung des Denkmalschutzgesetzes Berlin 1995 überschreiten die den Normbetroffenen aus der Unbestimmtheit der denkmalschutzrechtlichen Tatbestände und dem Verzicht auf einen konstitutiv wirkenden Bescheid erwachsenden Belastungen und Risiken das Maß des verfassungsrechtlich Zumutbaren nicht. In Fällen fehlender Offensichtlichkeit der Denkmalschutzeigenschaft ist sichergestellt, daß die Einhaltung der gesetzlichen Schutzpflichten vom Betroffenen erst ab Listeneintragung und damit erst ab einem Zeitpunkt, in dem die Behörde selbst ihre fachliche Prüfung abgeschlossen und dies nach außen erkennbar gemacht hat, verlangt werden kann. Hiervon gehen auch die ausdrücklichen Befürworter des gesetzlichen Unterschutzstellungssystems wie selbstverständlich aus (vgl. Franzmeyer-Werbe, DÖV 1996, S. 950, 953, die davon spricht, daß vor der Listeneintragung die „... gesetzlichen Pflichten ... ins Leere“ gehen).

b) Soweit die Beschwerdeführer die Verfassungsmäßigkeit des § 16 Abs. 2 DSchG bezweifeln, da diese Vorschrift ausdrücklich nur im Falle einer wirtschaftlich unzumutbaren Erschwerung der bisher rechtmäßig „ausgeübten“ wirtschaftlichen Nutzung eines Denkmals durch die Versagung der denkmalrechtlichen Genehmigung oder eine sonstige denkmalschutzrechtliche Maßnahme eine Ausgleichszahlung vorsehe, während in § 13 Abs. 2 DSchG 1977 ein

Anspruch auf angemessene Entschädigung schon bei der Undurchführbarkeit baurechtlich sonst „zulässiger“ Vorhaben vorgesehen gewesen sei, fehlt es an der Entscheidungserheblichkeit im Blick auf das Ausgangsverfahren. Ausdrücklich stellt das Oberverwaltungsgericht in seinem Urteil fest, daß die Rechtsfrage der angemessenen Entschädigung „aus Anlaß des vorliegenden Verfahrens nicht geklärt zu werden“ brauche (aaO, S. 780, re. Spalte). Ist die Verfassungsmäßigkeit einer Regelung für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens sachlich und zeitlich aber nicht erheblich, so kann sie nicht Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Überprüfung sein (vgl. BVerfG, B. v. 3. November 1982, 1 WvR 900/78 u. a., BVerfGE 62, 117 [144]).

c) Ebenfalls unbegründet ist die Rüge, der Gesetzgeber habe das Verwaltungsverfahren nicht hinreichend gesetzlich ausgestaltet und damit gegen den Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes verstoßen. Richtig ist, daß es zur Pflicht des Gesetzgebers gehört, die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens, soweit sich dieses auf grundrechtlich geschützte Positionen auswirkt, selbst zu regeln (vgl. zum Bundesrecht BVerfG, Beschluß vom 27. November 1990, 1 BvR 402/87, BVerfGE 83, 130 [149 ff.] m. w. N.). Es kann dahinstehen, ob es aus verfassungsrechtlicher Sicht bei einer Unterschutzstellung kraft Gesetzes geboten ist, ein nachrichtliches Verzeichnis, wie es die Denkmalliste darstellt, gesetzlich vorzusehen. Denn jedenfalls sind im Denkmalschutzgesetz Berlin 1995 die Notwendigkeit der deklaratorischen Eintragung in die Denkmalliste und das Eintragungsverfahren im einzelnen in § 4 geregelt. Indem § 4 Abs. 1 die Eintragung von „Denkmälern“ vorsieht, ist sichergestellt, daß die zuständige Behörde ausschließlich solche baulichen Anlagen eintragen darf, bei denen sie nach Subsumtion unter die in § 2 DSchG enthaltenen Begriffsbestimmungen die Denkmaleigenschaft und Schutzwürdigkeit in vollem Umfang bejaht (vgl. OVG Berlin, aaO, S. 776).

d) Die Unterschutzstellung kraft Gesetzes führt nicht zu einer verfassungsrechtlich zu beanstandenden Beschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten der Normbetroffenen. Das in Art. 15 Abs. 4 Satz 1 VvB verankerte Gebot des effektiven Rechtsschutzes wäre allerdings verletzt, wenn es Wesensmerkmal des ipso-iure-Systems wäre, daß die infolge der Unbestimmtheit des Denkmalsbegriffs im Einzelfall bestehende Unsicherheit, ob ein bestimmtes Objekt unter ihn zu subsumieren ist, durch Anrufung der Gerichte nicht beseitigt werden könnte (dies nehmen an: Niembaum/Eschenbach, DÖV 1994, S. 12 und LKV 1995, S. 143, 144; kritisch auch Steinberg, NVwZ 1992, S. 14, 17 f.; a. A. Franzmeyer-Werbe, DÖV 1996, S. 950, 953). So liegt es hier aber nicht. Rechtsschutz wird bei dem System der Unterschutzstellung kraft Gesetzes durch die verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage nach § 43 VwGO gewährt. Das nach § 43 Abs. 1 VwGO erforderliche Rechtsverhältnis wird dabei bereits durch die rechtliche Qualifikation eines Gebäudes als Baudenkmal begründet (OVG Berlin, aaO, S. 782; Finkelburg, GE 1995, S. 1145, 1148). Ob für das zusätzlich erforderliche berechnete Interesse an der baldigen Feststellung die Denkmaleigenschaft als solche ausreichend ist (so Finkelburg, aaO), oder hinzukommen muß, daß der Kläger substantiiert und nachvollziehbar Umstände vorträgt, die den Schluß rechtfertigen, daß die Denkmaleigenschaft gegenwärtig oder in absehbarer Zeit voraussichtlich eine konkrete Bedeutung für ein geplantes Vorhaben, ein Rechtsgeschäft oder sonstige Dispositionen erlangen kann (so OVG Berlin, aaO), kann aus verfassungsrechtlicher Sicht dahinstehen. Abgesehen davon, daß auch insoweit die Entscheidungserheblichkeit im konkreten Fall nicht gegeben ist, da das Oberverwaltungsgericht das berechnete Feststellungsinteresse bejaht hat, ist jedenfalls eine verfassungskonforme, Rechtsschutzlücken ausschließende Handhabung der Verwaltungsgerichtsordnung und damit die Gewähr eines effektiven Rechtsschutzes gegeben. Dies schließt nicht aus, daß im Einzelfall eine Rechtsanwendung der Verfahrensvorschriften zu einem Ergebnis führen kann, das mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes nicht vereinbar ist. Dies ist jedoch nicht notwendige Folge der Unterschutzstellung von Denkmälern kraft Gesetzes.

Dem Normbetroffenen wird, wenn er die Berechnung der Qualifikation einer in die Denkmalliste eingetragenen baulichen Anlage gerichtlich überprüfen lassen möchte, ferner kein unkalkulierbares und damit verfassungsrechtlich unzumutbares Prozeßrisiko aufgebürdet. Nach der vom Oberverwaltungsgericht vorgenommenen Auslegung des Gesetzes besteht ein aus den im Gesetz angelegten wechselseitigen Mitwirkungs- und Informationspflichten abgeleiteter Anspruch des Eigentümers oder sonst Normbetroffenen, bereits vor Anhängigkeit eines gerichtlichen Verfahrens von der Denkmalbehörde eine nachprüfbare Begründung für die Bejahung der Denkmaleigenschaft und der Schutzwürdigkeit zu erhalten, um die Erfolgsaussichten einer Klage überprüfen zu können.

e) Die Grenzen verfassungskonformer Auslegung werden durch diese Auslegung des Denkmalschutzgesetzes nicht verletzt.

Die verfassungskonforme Auslegung findet ihre Grenzen dort, wo sie mit dem Wortlaut und dem klar erkennbaren Willen des Gesetzes in Widerspruch treten würde; im Wege der Auslegung darf einem nach Wortlaut und Sinn eindeutigen Gesetz nicht ein entgegengesetzter Sinn verliehen, der normative Gehalt der auszulegenden Norm nicht grundlegend neu bestimmt oder das gesetzgeberische Ziel nicht in einem wesentlichen Punkt verfehlt werden (vgl. zum Bundesrecht BVerfG, B. v. 22. Oktober 1985, 1 BvL 44/83, BVerfGE 71, 81 [105]; st. Rspr.).

aa) Davon, daß der Eintragung in die Denkmalliste entgegen dem eindeutigen Wortlaut des § 4 Abs. 1 DSchG Bln 1995 ein konstitutiver Charakter beigemessen wird, kann keine Rede sein. Richtig ist, daß der Denkmalliste besondere Bedeutung bei der verfassungskonformen Auslegung derjenigen Regelungen des Denkmalschutzgesetzes zukommt, die unmittelbar an die normativ begründete Denkmaleigenschaft einer Anlage anknüpfen. Diese „Aufwertung“ der Denkmalliste steht mit der gesetzgeberischen Grundentscheidung für ein deklaratorisches Eintragungssystem jedoch in Einklang. Die Unterschutzstellung kraft Gesetzes wird hierdurch nicht angetastet. Durch die Auslegung wird lediglich vermieden, daß aus der Denkmaleigenschaft Rechtsfolgen für den Eigentümer auch dann abgeleitet werden, wenn er selbst mangels Eintragung in die Denkmalliste und fehlender Offensichtlichkeit der Denkmaleigenschaft von der Denkmalswürdigkeit keine Kenntnis hat. Wie dargelegt, entspricht diese Auslegung der Regelungssystematik des Gesetzes.

bb) Durch die Hervorhebung der Bedeutung der Listeneintragung und deren Bekanntgabe wird ferner nicht das gesetzgeberische Ziel einer Effizienzsteigerung des Denkmalschutzes und einer Verwaltungsvereinfachung durch Verringerung von Verwaltungsaufwand verfehlt oder verfälscht. Allerdings ist bei Zugrundelegung der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts, das betont, daß eine bloße Denkmalvermutung nicht für die Aufnahme in die Denkmalliste

ausreiche, sondern die Behörde vor der Eintragung aufgrund eigener fachlicher Prüfung zu dem Ergebnis gekommen sein müsse, die bauliche Anlage erfülle die in § 2 DSchG umschriebenen Anforderungen an die Denkmaleigenschaft und Schutzwürdigkeit in vollem Umfang (vgl. OVG Berlin, aaO, S. 776), bei der Feststellung der Denkmaleigenschaft durch die Behörde keine Verwaltungsvereinfachung festzustellen. Die verbleibende - und ausweislich der Gesetzesbegründung in erster Linie beabsichtigte - Verfahrensvereinfachung besteht jedoch darin, daß das nach der Einschätzung des Gesetzgebers „aufwendige und langwierige Anhörungsverfahren bei Unterschutzstellungen“ (vgl. Abgeordnetenhaus-Drs. 12/4997 S. 7) unterbleibt und die Denkmalbehörde sich zunächst mit einer reinen Unterrichtung des Betroffenen über die Eintragung begnügen kann und erst und nur auf besondere Anforderung eine zusätzliche Begründung abgeben muß.

Anmerkung Dieter J. Martin

1. Zunächst ist auf die Anmerkung von Eberl zu den vorausgehenden Entscheidungen des OVG Berlin und des Bundesverwaltungsgerichts (EzD 2.1.3 Nr. 2 und 2.1.3 Nr. 3) zu verweisen; die Ausführungen gelten weitgehend auch für den Beschluss des Berliner Verfassungsgerichtshofs, der ebenfalls systemwidrig eine rückwirkende Anwendung der Eigentümer- und Verfahrenspflichten auf Zeiten vor Eintragung eines Denkmals in die Liste als unverhältnismäßige Belastung des Betroffenen bewertet, Punkt 2a) aa) und bb). In der Praxis sollten für Konfliktfälle bei derartigen zeitlichen Konstellationen andere Lösungen gefunden werden.

2. Erfreulich ist die praktisch uneingeschränkte Bestätigung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. Nach der jahrzehntelangen, bundesweit durch alle Gerichtszweige reichenden Anerkennung der Anwendbarkeit wesentlich vager formulierter Denkmalschutzgesetze anderer Länder waren die Befürchtungen der Berliner Denkmalbehörden im Hinblick auf die Geltung des eigenen neuen Gesetzes von 1995 eigentlich von vornherein unangebracht.

3. Unerfindlich muss bleiben, warum sich das Gericht zu den Äußerungen zur Feststellungsklage nach § 43 VwGO hat hinreissen lassen. Auf eine derartige Aussage kam es im Zusammenhang mit der Verfassungsbeschwerde sicher nicht an; den Rechtsschutz würde in mindestens gleichwertiger Weise eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage gegen eine bau- oder denkmalrechtliche Entscheidung gewährleisten. Entgegen der Aussage unter Punkt 2 d) kann das nach § 43 Abs. 1 VwGO erforderliche Rechtsverhältnis wohl nicht in der rechtlichen Qualifikation eines Gebäudes als Baudenkmal gesehen werden; zur anderen Ansicht s. Anm. Eberl zu 7.9 Nr. 10.

4. Ob der Verfassungsgerichtshof das Wesen der Unterschutzstellung kraft Gesetzes richtig erkannt hat, muss bei Auswertung der Ausführungen unter e) bezweifelt werden. Denn das Gericht will durch „Auslegung“ des Gesetzes vermeiden, dass „aus der Denkmaleigenschaft Rechtsfolgen für den Eigentümer auch dann abgeleitet werden, wenn er selbst (...) von der Denkmalwürdigkeit keine Kenntnis hat“. Diese Auslegung steht offensichtlich selbst contra legem; denn das Gesetz begründet eindeutig die Denkmaleigenschaft einer Sache gerade unabhängig und vor jeder Eintragung. Die Eintragung geht vielmehr sogar von dem denknötwendig zeitlich bereits vorausgehenden Bestehen der Denkmaleigenschaft aus. Eigentümer- und Verfahrenspflichten knüpft das Gesetz ausdrücklich nur an die Denkmaleigenschaft, nicht aber an Eintragung und Bekanntgabe. Welche Folgerungen daraus im Einzelfall zu ziehen sind, bleibt offen. Dass sich hieraus gegebenenfalls die Pflicht zum zurückhaltenden Einsatz von Sanktionen ergeben kann und wird, ist ebenfalls unbestreitbar; geeignete „Bremsen“ enthalten zum Beispiel das Übermaßverbot bei Verwaltungsentscheidungen und das Verschuldensprinzip in Bußgeldverfahren.

(Martin)