

Verwaltungsgericht Weimar Urteil vom 8.12.1994 1 K 731/94. We
Veröffentlicht in ThürVBl. 1995, 71 = EzD 2.1.3 Nr. 1

Welches Eintragungssystem liegt dem DSchG TH zugrunde?

Zum Sachverhalt

Das VG Weimar hatte über eine Klage gegen die Eintragung eines Gebäudes in das Denkmalsbuch des Landes Thüringen zu entscheiden. Zur Zulässigkeit der Klage kam es darauf an, ob die Eintragung nach dem DSchG TH als Verwaltungsakt zu qualifizieren ist; andernfalls wäre die Klage unzulässig gewesen. Das Gericht sah die Klage als zulässig an.

Aus den Gründen

Die Anfechtungsklage ist die statthafte Klageart. Entgegen dem Wortlaut des § 4 Abs. 1 DSchG Th ist die Aufnahme in das Denkmalsbuch ein feststellender Verwaltungsakt in Form einer Allgemeinverfügung, der die öffentlichrechtliche Eigenschaft einer Sache betrifft (vgl. § 35 Satz 2 2. Alt. ThürVwVfG). Er richtet sich also nicht an eine Person, sondern regelt den rechtlichen Zustand einer Sache (vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, § 9 Rdn. 33). Wie der Verwaltungsakt überhaupt, so ist auch die Allgemeinverfügung eine hoheitliche Regelung eines Einzelfalles durch eine Behörde mit Außenwirkung (vgl. Maurer, aaO, § 9 Rn. 31). Regelung im Sinne dieser Vorschrift ist eine einseitig anordnende, verbindliche, Rechtsfolgen begründende, hoheitliche Ordnung eines Lebenssachverhaltes, also eine Anordnung, die feststellend oder gestaltend bestimmt, was für den Betroffenen rechtens sein soll. Eine Regelung ist auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet, wenn sie ihrem objektiven Sinngehalt nach dazu bestimmt ist, unmittelbare rechtliche Auswirkungen zu entfalten (vgl. BVerwGE 77, 268). Der feststellende Verwaltungsakt sagt an sich nur, was de lege lata bereits gilt. Er ist aber gleichwohl Verwaltungsakt, da er die Rechtslage verbindlich feststellt und damit Regelungscharakter enthält (vgl. Maurer, aaO, § 9 Rn. 46). Voraussetzung ist, dass der Bürger unter Berücksichtigung aller ihm bekannten oder erkennbaren Umstände nach Treu und Glauben bei objektiver Auslegung die Erklärung der Behörde als eine derart verbindliche Regelung auffassen konnte bzw. musste (VGH Mannheim, NVwZ 1983, 100). Auf den inneren Willen der Behörde oder des Gesetzgebers kommt es nicht an.

Für die Annahme einer verbindlichen Regelung mit Außenwirkung spricht zunächst der Umstand, dass Gemeinden gemäß § 30 Abs. 1 DSchG Th an Kulturdenkmälern, die in das Denkmalsbuch eingetragen sind, ein öffentlichrechtliches Vorkaufsrecht zusteht. Voraussetzung für das Entstehen des Vorkaufsrechts ist also nicht allein die Tatsache, dass es sich um ein Kulturdenkmal handelt, sondern darüber hinaus die Eintragung in das Denkmalsbuch. Zweck dieser Vorschrift ist es, in Kaufverträge über Kulturdenkmäle einzutreten, um sie auf diese Weise im Sinne der Denkmalpflege zu erhalten (Seifert/Viebrock/Dusek/Zießler, Thüringer Denkmalschutzrecht, § 30 Rn. 1).

Diese Regelung ergibt auf der Grundlage des ipso-iure-Verfahrens keinen Sinn. Nach diesem Verfahren entsteht ein Kulturdenkmal bei Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen kraft Gesetzes. Eines weiteren Aktes der Unterschutzstellung bedarf es nicht. Die Eintragung in das Denkmalsbuch ist nachrichtlich, d. h. deklaratorischer Natur. Sie ist als Subsumtionshilfe der Denkmalfachbehörde u. a. für die Denkmalschutzbehörden zu werten (VGH Kassel, NVwZ 1993, 462, 464).

Der Schutz der Kulturdenkmäle durch Ausübung des Vorkaufsrechts kann aber nicht davon abhängen, ob diese „Subsumtionshilfe“ im Einzelfall bereits geleistet worden ist oder nicht. Die Regelung macht vielmehr nur dann einen Sinn, wenn die Eintragung in das Denkmalsbuch konstitutiv wirkt. Nur so wird der oben beschriebene Zweck der Vorschrift für alle Kulturdenkmäle erreicht (vgl. zur Bedeutung des Vorkaufsrechts für die Verwaltungsaktsqualität auch VGH Kassel, aaO).

Weiterer Ansatzpunkt ist das in § 5 DSchG Th geregelte Eintragsverfahren. Vor der Eintragung in das Denkmalsbuch sind die Eigentümer zu hören, die Gemeinden sollen gehört werden (§ 5 Abs. 1 Satz 3 1. Halbsatz, Satz 5 DSchG Th). Die Vorschrift entspricht von ihrem Regelungsgehalt her § 28 Abs. 1 ThürVwVfG. Danach ist ein Beteiligter, in dessen Rechte durch Verwaltungsakt eingegriffen werden soll, vor Erlass zu hören.

Bei dem Betroffenen muss zwangsläufig der Eindruck entstehen, in einen Entscheidungsprozess einbezogen zu werden und ihn auch beeinflussen zu können, dessen Abschluss die Eintragung bzw. Nichteintragung in das Denkmalsbuch bildet. Ein derartiges, an den Voraussetzungen des § 28 ThürVwVfG orientiertes Verfahren macht keinen Sinn, wenn den Beteiligten, besonders den Eigentümern, lediglich mitzuteilen ist, dass kraft Gesetzes ein Kulturdenkmal vorliegt.

Auf der Grundlage des ipso-iure-Modells würde es bedeuten, dass die Anhörung der Vermittlung weiterer Erkenntnisse von den betroffenen Eigentümern an die Denkmalfachbehörde dient, damit diese wiederum anderen Behörden die mit der Eintragung in das Denkmalsbuch bezweckte „Subsumtionshilfe“ gewähren kann. Eine solche Verfahrensweise ist dem Verwaltungsrecht fremd.

Dem kann auch nicht mit dem Einwand begegnet werden, das Anhörungsverfahren diene der Behörde, um berechnete Interessen des Eigentümers

festzustellen, um ihn dann gegebenenfalls auf die Möglichkeit der Beantragung eines feststellenden Verwaltungsaktes hinzuweisen, um die Denkmaleigenschaft verbindlich klären zu lassen (so Dörig, Denkmalschutz in Thüringen auf rechtsstaatlicher Grundlage, ThürVBl 1993, 150, 152). Wenn die Denkmaleigenschaft ipso iure entsteht, gibt es keinen Raum für den Erlaß eines Verwaltungsaktes. Eine Verpflichtungsklage würde schon am fehlenden Rechtsschutzinteresse des betroffenen Eigentümers scheitern. Es kann nicht noch einmal konstitutiv festgestellt werden,

was bereits konstitutiv feststeht. Im übrigen wäre Voraussetzung die Geltendmachung der Verletzung eines subjektiven–öffentlichen Rechts und nicht ein berechtigtes Interesse. Dabei werden die Voraussetzungen für Verpflichtungsklage und Feststellungsklage in einer dem System der VwGO fremden Weise vermengt.

Eine weitere, nur in das Eintragungsverfahren passende Vorschrift ist § 6 ThDSchG. Danach soll ein Kulturdenkmal, mit dessen Eintragung in das Denkmalbuch zu rechnen ist, in eine vorläufige Denkmalliste aufgenommen werden. Sinn und Zweck dieser Vorschrift soll es sein, ein Objekt vorläufig nach den Schutzvorschriften des Gesetzes zu behandeln, wenn zum Beispiel durch beabsichtigte Änderungen die Einhaltung des Eintragungsverfahrens in das Denkmalbuch gemäß § 5 ThDSchG nicht abgewartet werden kann. Ermöglicht werden soll der sofortige Schutz des Objektes ohne vorherige Anhörung des Eigentümers (Gesetzentwurf der Thüringer Landesregierung, Landtags–Drucksache 1/824, Seite 20). Nur wenn die Eintragung konstitutiven Charakter hat, ist es notwendig, Kulturdenkmale vorläufig einzutragen, um sie dem Schutz des Gesetzes zu unterstellen. Bei objektiver Auslegung kann Sinn und Zweck des § 6 ThDSchG nur in der zeitlichen Verkürzung des Anhörungsverfahrens bei der Eintragung in ein konstitutiv wirkendes Denkmalbuch zu sehen sein.

Abschließend ist noch auf die in § 33 ThDSchG getroffene Regelung einzugehen. Danach gelten die in die Denkmallisten der ehemaligen DDR aufgenommenen Kulturdenkmale und die unter Denkmalverdacht gestellten Denkmale als Kulturdenkmale im Sinne des Thüringer Denkmalschutzgesetzes weiter. Wenn aber Denkmale kraft Gesetzes unter Schutz gestellt sind, bedarf es einer solchen Regelung nicht. Zur Begründung dieser Regelung wird im Gesetzentwurf der Thüringer Landesregierung (a. a. O., Seite 1) ausgeführt, die Auflistung der Denkmale entbehre der denkmalfachlichen Berechtigung. Die Auswahl der Listen sei lückenhaft und von sachfremden Vorgaben geprägt. Trotzdem bleiben auch sie Kulturdenkmale nach dem Thüringer Denkmalschutzgesetz und sind Bestandteil des Thüringer Denkmalbuches, ohne daß es einer erneuten Eintragung bedarf (Gesetzentwurf der Landesregierung, a. a. O., Seite 27).

Dies hat zweierlei zur Konsequenz. Hier besteht ein Widerspruch zu der angestrebten Unterschutzstellung kraft Gesetzes. Es wird etwas unter Schutz gestellt, was ipso iure nicht unter den Schutz fällt. Außerdem kommt zum Ausdruck, daß allein die Denkmaleigenschaft, d. h. die Erfüllung der Tatbestandsmerkmale des § 2 ThDSchG, nicht ausreicht.

Abschließend ist anzumerken, daß, mag auch der innere Wille des Gesetzgebers dahin gegangen sein, in Thüringen das ipso–iure–Modell zu verwirklichen, die Ausgestaltung des Gesetzes so viele Elemente des Eintragungsverfahrens enthält, die für einen objektiven Betrachter nur den Schluß zulassen, daß es sich bei der Eintragung in das Denkmalbuch um einen Verwaltungsakt handelt.

Anmerkung Eberl in EzD