

Beispielfall 1

E ist Eigentümerin einer gegen Ende des vorigen Jahrhunderts als Direktorenwohnhaus errichteten Villa mit einer Nutzfläche von etwa 950 m², die in unmittelbarer Nähe des Industriebetriebs von E liegt. Bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs wurde das Gebäude als Wohnhaus genutzt und diente anschließend betrieblichen Zwecken. Hierfür war es jedoch nach Einschätzung der E auf Dauer nicht geeignet. Seit 2016 steht es leer.

Im Jahre 2016 beantragte E eine Genehmigung zum Abbruch der Villa, weil sie für das Gebäude keine betriebliche Verwendung mehr habe, jahrelange Bemühungen um eine sonstige sinnvolle Nutzung oder Verpachtung ohne Erfolg geblieben seien, und die Erhaltung der Bausubstanz einen unverhältnismäßigen Energie- und Instandsetzungsaufwand erfordere. Im Verwaltungsverfahren einigten sich E und die Denkmalschutzbehörde darauf, die Villa in die Liste der verkäuflichen Baudenkmäler aufzunehmen, um einen Pächter zu finden. Außerdem prüfte der Landkreis - im Ergebnis ohne Erfolg -, ob er das Gebäude selbst zu musealer Verwendung übernehmen könne; E hatte ihm die Villa zu diesem Zweck kostenlos und langfristig überlassen, wenn er die Unterhaltung übernommen hätte. Den dafür notwendigen Sanierungsaufwand bezifferte die Verwaltung auf rund 1 Million €. Die jährlichen Unterhaltungskosten wurden von E auf 180.00 € geschätzt. Die Bemühungen um eine denkmalverträgliche Nutzung scheiterten an den Kosten. Ein privater Interessent fand sich nicht.

Im Jahre 2017 wurde die Villa von der unteren Denkmalschutzbehörde als Kulturdenkmal förmlich unter Schutz gestellt. Gleichzeitig mit der Unterschutzstellung lehnte die Behörde durch besonderen Bescheid einen Antrag von E auf Erteilung einer denkmalschutzrechtlichen Abbruchgenehmigung ab. Gründe des Gemeinwohls, die eine Genehmigung allein rechtfertigen könnten, gebe es nicht. Dass sich für das Gebäude keine Nutzung finden lasse und die Unterhaltung unwirtschaftlich sei, könne bei der Entscheidung gem. § 13 Abs. 1 Satz 2 des Landesgesetzes zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler (DSchPflG) nicht berücksichtigt werden. Widerspruch und Klage blieben erfolglos.

Das OVG NRW als Berufungsgericht hat das Verfahren gem. Art. 100 Abs. 2 GG ausgesetzt und dem BVerfG die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG gegen Art. 14 GG verstößt. Zugleich ist das Gericht überzeugt, dass die Entschädigungsklausel des § 31 Abs. 1 DSchPflG den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 14 GG nicht entspricht.

Wie wird das BVerfG über die zulässige Normenkontrolle hinsichtlich einer Verletzung von Art. 14 GG entscheiden?

AUSZUG GESETZESTEXT:

§ 13 DSchPflG

(I) Ein geschütztes Kulturdenkmal darf nur mit Genehmigung

1. zerstört, abgebrochen, zerlegt oder beseitigt

2.-4. ...

werden. Im Falle der Nr. 1 darf die Genehmigung nur erteilt werden, wenn andere Erfordernisse des Gemeinwohls die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege überwiegen: hierbei ist zu prüfen, ob den überwiegenden Erfordernissen des Gemeinwohls nicht auf andere Weise Rechnung getragen werden kann.

(II)-(IV) ...

§ 31 DSchPflG

(I) Kann auf Grund einer auf diesem Gesetz beruhenden Maßnahme die bisher rechtmäßig ausgeübte Nutzung eines Gegenstandes nicht mehr fortgesetzt werden und wird hierdurch die wirtschaftliche Nutzbarkeit insgesamt erheblich beschränkt, so hat das Land eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten. Das gleiche gilt, wenn die Maßnahme in sonstiger Weise entzweckend wirkt.

Lösungsskizze Beispielfall 1

Das BVerfG wird der konkreten Normenkontrolle stattgeben, wenn diese begründet ist. Das ist der Fall, wenn § 13 I 2 DSchPflG mit Art. 14 I 1 GG unvereinbar ist.

I. Schutzbereich

1. Sachlicher Schutzbereich:

Das Eigentum i.S.v. Art. 14 I 1 GG umfasst die Summe aller vermögenswerten Rechte, die dem Bürger durch das einfache Recht zugewiesen sind. Eigentum umfasst vor diesem Hintergrund zu einem bestimmten Zeitpunkt alles, was das einfache Recht zu diesem bestimmten Zeitpunkt als Eigentum definiert. Es fallen darunter jedenfalls alle privaten vermögenswerten Rechte. Hierzu zählt insbesondere das Eigentum nach bürgerlichem Recht (§ 903 BGB) an beweglichen und unbeweglichen Sachen, Forderungen, obligatorische Rechte, der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb, das Besitzrecht des Mieters, der Anliegergebrauch und öffentlich-rechtliche Ansprüche (z.B. Rentenansprüche), die auf eigener Leistung und nicht auf staatlicher Gewährung und Fürsorge beruhen.

→ Grundeigentum (+)

2. Persönlicher Schutzbereich: jedermann (+)

II. Eingriff

Es kommt ein Eingriff durch § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG in Form einer Inhalts- und Schrankenbestimmung oder in Form einer Enteignung in Betracht.

- Unter einer **Inhalts- und Schrankenbestimmung** versteht man jede abstrakt-generelle Festlegung der mit dem Eigentum verbundenen Rechte und Pflichten gegenüber dem Einzelnen oder gegenüber der Allgemeinheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG).
- Die **Enteignung** (Art. 14 Abs. 3 GG) stellt dagegen eine vollständige oder teilweise Entziehung konkret individueller Eigentumspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben dar. Die Abgrenzung von der Inhalts- und Schrankenbestimmung sieht sich schon immer erheblichen Schwierigkeiten ausgesetzt.

Enteignung bedeutet, entweder „durch Gesetz einen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis konkrete Eigentumsrechte zu entziehen“ (**Legalenteignung**) oder aufgrund Gesetzes durch administrative Maßnahmen „konkretes Eigentum Einzelner zu entziehen“ (**Administrativenteignung**).

Die Enteignung unterscheidet sich durch folgende drei Merkmale von der Inhalts- und Schrankenbestimmung:

- Sie ist **konkret** (Inhalts- und Schrankenbestimmung: abstrakt),
- trifft den Betroffenen **individuell** (Inhalts- und Schrankenbestimmung: generell) und

- **entzieht** ganz oder teilweise das Eigentum zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben, d.h. **final** und **durch Rechtsakt** (Inhalts- und Schrankenbestimmung; belässt das Eigentum dem Eigentümer); Realakte sind damit von vornherein keine möglichen Enteignungen.
- In der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG (E 143, 246, 332 ff.) fordert das BVerfG zudem einen Güterbeschaffungsvorgang.

Der Enteignungsbegriff ist **formal** zu bestimmen: Die Einordnung ist von der Intensität der den Rechtsinhaber treffenden Belastung unabhängig. Sie behält ihre Gültigkeit selbst in den Fällen, in denen der Eingriff in seinen Auswirkungen für den Betroffenen einer Enteignung nahe- oder gleichkommt. Hieraus wird deutlich: Das BVerfG folgt damit weiterhin nicht mehr der – früher vom BVerwG vertretenen – **Schweretheorie**, welche für die Frage, ob eine Enteignung vorliegt, auf die Intensität des Eingriffs abhebt. Es lehnt auch die – vom BGH vertretene – **Sonderopfertheorie** ab, welche auf den Gleichheitsgedanken rekurriert. Stattdessen hält das BVerfG an seinem im Nassauskiesungs-Beschluss eingeschlagenen Weg fest und bekennt sich weiter zu einem rein formalen Enteignungsbegriff (**Trennungslehre**).

§ 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG beschränkt abstrakt-generell die Nutzungsmöglichkeit eines mit einem Denkmal bebauten Grundstücks, indem die Norm die Möglichkeit des Abbruchs und der daran anschließenden anderweitigen Nutzung regelt.

→ Folglich stellt sie eine *Inhalts- und Schrankenbestimmung* und damit einen Eingriff dar.

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

1. Formelle Verfassungsmäßigkeit der Inhalts- und Schrankenbestimmung (+)

Denkmalschutzrecht fällt mangels Bundeskompetenz in die Zuständigkeit der Länder.

2. Materielle Verfassungsmäßigkeit der Inhalts- und Schrankenbestimmung

a) Parlamentsvorbehalt (+)

→ Da mit dem Genehmigungsvorbehalt in § 13 Abs. 1 Satz 1 DSchPflG und dessen Voraussetzungen in § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG *wesentliche* eigentumsrechtliche Regelungen getroffen werden, ist die *Wesentlichkeitstheorie* zu beachten. Danach ist nicht jedes materielle Gesetz ausreichend. Vielmehr muss es sich um ein Parlamentsgesetz handeln.

→ Die *Wesentlichkeitstheorie* qualifiziert den Gesetzesvorbehalt also zum Parlamentsvorbehalt.

b) Verhältnismäßigkeit

aa) Legitimer Zweck (+) → Schutz von Kulturdenkmälern

bb) Geeignetheit (+)

Geeignet ist eine Maßnahme, wenn sie dem angestrebten Zweck dienlich ist. (+)

→ Die Beseitigung eines Kulturdenkmals ist aufgrund des Genehmigungsvorbehalts nur möglich, wenn andere Erfordernisse des Gemeinwohls die Belange des Denkmalschutzes überwiegen. Damit werden Denkmäler vor der Zerstörung bewahrt.

cc) Erforderlichkeit (+)

Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn es kein milderes Mittel gibt, welches den angestrebten Zweck ebenso effektiv fördert.

→ Es ist kein anderes Mittel ersichtlich, welches das Eigentum weniger belastet, aber gleich wirksam ist.

dd) Angemessenheit

Der Eingriff darf hinsichtlich seiner Intensität nicht außer Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen.

1. Durch das Beseitigungsverbot wird die Nutzung des Baudenkmals nicht eingeschränkt. Angesichts des hohen Ranges des Denkmalschutzes hat der Eigentümer es grds. hinzunehmen, dass ihm eine *rentablere Nutzung* des Grundstücks verwehrt bleibt. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG schützt nicht die *einträglichste Nutzung* des Eigentums.
2. Aber für E besteht *keinerlei sinnvolle Nutzungsmöglichkeit*. Dadurch wird die Privatnützigkeit des Eigentums nahezu vollständig aufgehoben. Bedenkt man noch die Erhaltungspflicht des Eigentümers, so wird für ihn aus dem Recht eine Last, die er allein im öffentlichen Interesse zu tragen hat, ohne dafür die Vorteile einer privaten Nutzung ziehen zu können. Seine Rechtsposition nähert sich damit einer Lage an, in der sie den Namen „Eigentum“ nicht mehr verdient.

→ Daher ist die Regelung des § 13 I 2 DSchPflG eigentlich als unangemessen und damit als unverhältnismäßig i.w.S. zu qualifizieren. Demnach müsste eine Verletzung von Art. 14 I 1 GG bejaht werden, weshalb § 13 I 2 DSchPflG als verfassungswidrig anzusehen wäre.

3.) Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung

Dieses Ergebnis kann vermieden werden, wenn die Unverhältnismäßigkeit der Bestimmung i.e.S. durch Ausgleichsregelungen kompensiert werden kann. Insofern kommt die salvatorische Entschädigungsklausel des § 31 I DSchPflG in Betracht.

Entgegen dem Wortlaut betrifft die Entschädigungsklausel keine Enteignungsentschädigung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG, da denkmalschutzrechtliche Nutzungsbeschränkungen als Inhalts- und Schrankenbestimmungen zur Konkretisierung der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG) auszulegen sind (siehe oben). Entsprechende Entschädigungsregelungen wurden vor diesem Hintergrund jedoch da-

hingehend „uminterpretiert“, intensive Beeinträchtigungen eigentumsrechtlich geschützter Nutzungsinteressen unterhalb der Schwelle der Eigentumsentziehung abzumildern. Unter Heranziehung der Pflichtexemplarentscheidung des BVerfG (E 58, 137 [145 ff.]) soll auf der Grundlage „salvatorischer Klauseln“ insoweit eine finanzielle Kompensation gewährt werden, die die Zumutbarkeit einer ansonsten unverhältnismäßigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG herstellt („*ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung*“).

Für Ausgleichsregelungen im Anwendungsbereich von Art. 14 I 2 GG stellt das BVerfG folgende Voraussetzungen auf:

- Ausgleichsregelungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (hier § 31 I DSchPflG) (+)
- Primär wirkt Art. 14 I 1 GG als **Bestandsgarantie**:

Eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers muss primär real vermieden werden, um die Privatnützigkeit des Eigentums so weit als möglich zu erhalten. Durch:

- Übergangsregelungen
- Ausnahme- und Befreiungsvorschriften
- Einsatz sonstiger administrativer und technischer Vorkehrungen

Erst wenn ein Realausgleich im Einzelfall nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist, wirkt Art. 14 I 1 GG subsidiär als Wertgarantie und kommt ein finanzieller Ausgleich in Betracht. Hauptanwendungsfeld der „salvatorischen“ Klauseln sind daher atypische Eigentumsbeeinträchtigungen, die sich nur schwer gesetzlich steuern lassen.

Auch in diesem Fall muss jedoch über die Entschädigung bereits mit dem zugrunde liegenden Verwaltungsakt zumindest dem Grunde nach entschieden werden, damit der Betroffene die Aussichten eines Rechtsbehelfs abschätzen kann, da ansonsten Bestandskraft droht.

- Die materiellrechtlichen Ausgleichsregelungen müssen durch verwaltungsverfahrenrechtliche Vorschriften abgesichert werden. (-)

§ 31 I DSchPflG kann die Unverhältnismäßigkeit des § 13 I 2 DSchPflG nicht kompensieren. Damit bleibt es bei der Unverhältnismäßigkeit und der Verfassungswidrigkeit der Norm.

Ergebnis: Art. 14 I 1 GG ist somit verletzt. Daher ist die konkrete Normenkontrolle begründet. Das BVerfG wird ihr stattgeben.

NACHLESE:

BVerfGE 58, 300 (Naßauskiesung)

BVerfGE 100, 226 (Denkmalschutz)

BVerfGE 143, 246 (Atomausstieg)