

## DDR-Recht OVG MV 22.10.2003 3 L 33.99 – Volltext in juris

### Verfassungsmäßigkeit des DenkmalPflG DDR und dessen - zeitweiser - Fortgeltung

#### Leitsatz

Das nach Art 9 Einigungsvertrag (EinigVtr) fortgeltende Denkmalpflegegesetz-DDR (DenkmalPflG) begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

**Verfahrensgang:** vorgehend VG Schwerin, 11. November 1998, Az: 2 A 761/92, Urteil, nachgehend BVerwG 4. Senat, 7. April 2004, Az: 4 B 25/04, Beschluss

#### Tatbestand

- 1 Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit der Feststellung der Denkmaleigenschaft und der Unterschutzstellung eines Gebäudes nach den Bestimmungen des Denkmalschutzrechtes.
- 2 Der Kreistag des ehemaligen Landkreises H. stimmte am 19. Dezember 1991 einer Ergänzung der Kreis-Denkmalliste zu, die u.a. das Gebäude auf dem Grundstück P-straße in H. umfasste. Eigentümer des Grundstücks war zu diesem Zeitpunkt Herr R. Re.. Der Landkreis H. erließ am 08. Juli 1992 einen dem Kreistagsbeschluss entsprechenden Denkmalschutzbescheid. Dieser Bescheid wurde an die jetzigen Kläger adressiert und versandt. Zum damaligen Zeitpunkt hatten die jetzigen Kläger das Grundstück gekauft und sich im Kaufvertrag eine Auflassungsvormerkung bewilligen lassen.
- 3 Herr R. Re. legte gegen diesen Bescheid Widerspruch ein. Diesen wies der Landkreis H. mit Widerspruchsbescheid vom 21. Oktober 1992 zurück.
- 4 Herr R. Re. erhob gegen den Bescheid am 23. November 1992 Klage. Im Laufe des verwaltungsgerichtlichen Streitverfahrens ging der ehemalige Landkreis H. im Landkreis L., dem jetzigen Beklagten, auf. Die jetzigen Kläger haben mit Schriftsatz vom 26. Oktober 1998 den Rechtsstreit nach § 173 VwGO iVm. § 265 ZPO übernommen.
- 5 Die Kläger haben beantragt,
- 6 den Bescheid des Beklagten vom 08. Juli 1992 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 21. Oktober 1992 aufzuheben;
- 7 hilfsweise festzustellen, dass die mit dem Hauptantrag angefochtenen Bescheide rechtswidrig gewesen sind.
- 8 Der Beklagte hat beantragt,
- 9 die Klage abzuweisen.
- 10 Die Beigeladenen haben keine Anträge gestellt.
- 11 Das VG hat die Klage mit Urteil vom 11. November 1998 abgewiesen. Der Kreistag des Kreises H. habe in Funktionsnachfolge des Rates des Kreises die Zuständigkeit nach dem Denkmalpflegegesetz-DDR ausgeübt. Die unter Verstoß gegen § 28 VwVfG unterbliebene Anhörung des Eigentümers sei im Widerspruchsverfahren geheilt worden. Der Verwaltungsakt sei mit der Denkmalwertbegründung des Landesamtes für Denkmalpflege ausreichend begründet. Das Gebäude sei als Denkmal einzustufen. Aus der Denkmalwertbegründung des Landesamtes ergebe sich hinreichend, dass das

Gebäude die Anforderungen an ein Denkmal nach dem Denkmalpflegegesetz-DDR erfülle. Das Gesetz gelte nach Art. 9 Einigungsvertrag (EV) als übergeleitetes Landesrecht weiter. Auf die Notwendigkeit der Sanierung komme es für die Denkmalerklärung nicht an. Ebenso wenig komme es auf die wirtschaftliche Zumutbarkeit der Erhaltung des Denkmals an. Diese sei in einem weiteren Verfahren zu klären und nicht im Rahmen der Denkmalerklärung.

12 Die gegen dieses Urteil gerichtete Berufung der Kl. hat der Senat mit B. vom 1. März 2000 zugelassen. Innerhalb der verlängerten Berufungsbegründungsfrist hat der Prozessbevollmächtigte der Kl. die Berufung begründet. Er ist der Auffassung, dass das Denkmalpflegegesetz-DDR verfassungswidrig sei. Bereinigt um die Tatbestandsmerkmale zur Entwicklung des sozialistischen Bewusstseins erweise sich § 3 iVm. § 9 Denkmalpflegegesetz-DDR als Ermächtigungsgrundlage, die ihres Inhaltes beraubt sei. Eine verfahrensrechtliche Absicherung der Eigentümerstellung ergebe sich aus dem Gesetz nicht. Weiter sichere das Denkmalpflegegesetz-DDR nicht den Schutz des Eigentums als Bestandsgarantie gegenüber einer bloßen Wertgarantie.

13 Bei unterstellter Verfassungsmäßigkeit des Denkmalpflegegesetzes-DDR ergebe sich die Rechtswidrigkeit der Unterschutzstellung. Zuständig sei nicht der Kreistag gewesen. Diese Aufgabe sei nicht den Kreisen zugefallen, sondern entweder eine Landes- oder gemeindliche Selbstverwaltungsaufgabe. Besondere Zuständigkeitsregelungen des Landes habe es im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kreistages nicht gegeben. Die mit Gesetz vom 17. Mai 1990 neu errichteten Landkreise hätten mit den in § 9 Denkmalpflegegesetz-DDR erwähnten Kreisen nichts gemein. Im Übrigen fehle es an einer Denkmaleigenschaft des Gebäudes. Die Reste des Gebäudes wiesen keine schutzwerte Substanz auf.

14 Die Kl. beantragen,

15 das U. des VG vom 11. November 1998 zu ändern und den Bescheid des Bekl. vom 08. Juli 1992 und den Widerspruchsbescheid vom 21. Oktober 1992 aufzuheben;

16 hilfsweise festzustellen, dass die angefochtenen Bescheide rechtswidrig seien.

17 Der Bekl. beantragt,

18 die Berufung zurückzuweisen.

19 Er trägt vor, ein Eingriff in das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG liege nicht vor. Es handele sich vielmehr um eine Bestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Der Denkmalbegriff sei im Denkmalpflegegesetz-DDR ausreichend definiert. Die (DDR-)Norm sei an den Werten des Grundgesetzes und dem damals geltenden vorläufigen Statut für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Oktober 1990 zu messen. Die Zuständigkeit der Landkreise ergebe sich aus § 102 Abs. 2 und 3 der Kommunalverfassung-DDR (KV DDR). Bei der Entscheidung über die Unterschutzstellung sei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt worden. Bei der Feststellung der Denkmaleigenschaft eines Objekts sei der Behörde ein gerichtlich nicht nachprüfbarer Beurteilungsspielraum gegeben. Aus der Denkmalwertbegründung des Landesamtes für Denkmalpflege Mecklenburg-Vorpommern vom 23. September 1991 und den Erkenntnissen aus dem Ortstermin ergebe sich, dass die Unterschutzstellung zu Recht erfolgt sei.

20 Die Beigeladenen stellen keine Anträge.

21 In der mündlichen Verhandlung vom 17. August 2000 erklärte der Beklagte, aus dem Bescheid vom 08. Juli 1992 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 21. Oktober 1992 keine Rechtsfolgen mehr herzuleiten. Der Bescheid sei durch die Regelungen des neuen Denkmalschutzrechts erledigt. Die mündliche Verhandlung schloss mit einer Ladung zum Ortstermin. Der dort vom damaligen Berichterstatter vorgeschlagene Vergleich scheiterte.

22 Nach dem Scheitern des Vergleiches haben die Kläger der Erledigungserklärung des Beklagten widersprochen und ausgeführt, das Denkmalschutzgesetz M-V sei verfassungswidrig. Es widerspreche den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seiner neueren Rechtsprechung zu Art. 14 Abs. 1 GG. Im Übrigen hätten sie ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Unterschutzstellung, wenn eine Erledigung angenommen werde. Sie beabsichtigten, haftungsrechtliche Ansprüche geltend zu machen.

23 Für die weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie des Verwaltungsvorgangs und die Niederschriften über die mündlichen Verhandlungen verwiesen.

### **Entscheidungsgründe**

24 Die zulässige Berufung ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage im Ergebnis zu Recht abgewiesen.

25 Die Feststellung der Denkmaleigenschaft und Unterschutzstellung unter das Regime des Denkmalschutzrechts betreffend das Gebäude Pf.straße 3 in H. ist rechtmäßig; die entsprechenden Verwaltungsakte können sich auf die Ermächtigungsgrundlage des § 9 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes zur Erhaltung der Denkmale in der **Deutschen Demokratischen Republik** (Denkmalpflegegesetz-DDR) vom 19. Juni 1975, GBl. I S. 458, stützen. Das Gesetz galt nach Art. 9 Abs. 1 EV als Landesrecht fort; es wurde erst durch das Denkmalschutzgesetz M-V vom 30. November 1993 (GVBl. S. 975) abgelöst. Die Fortgeltung als Landesrecht wurde nicht durch eine Verfassungswidrigkeit des Denkmalpflegegesetzes gehindert. Die verfassungsrechtlichen Bedenken der Kläger teilt der Senat nicht.

26 Soweit die Kläger rügen, das Denkmalpflegegesetz-DDR sei in seinem Anwendungsbereich bei Ausscheiden der dem sozialistischen Rechts- und Staatsverständnis geschuldeten Tatbestände zu unbestimmt, trifft dies nicht zu. Der Anwendungsbereich des Denkmalpflegegesetzes-DDR ist in seinem § 3 Abs. 1 in einer dem Bestimmtheitsgebot des Grundgesetzes genügenden Art und Weise auch dann noch umschrieben, wenn die typischen Tatbestandsmerkmale eines real-sozialistischen Gesetzes außer Betracht bleiben, was erforderlich ist, da sie gegenstandslos geworden sind. Denkmale im Sinne des Denkmalpflegegesetzes-DDR sind dann "gegenständliche Zeugnisse der politischen, kulturellen und ökonomischen Entwicklung, die wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen oder wissenschaftlichen Bedeutung" dazu erklärt worden sind. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe widerspricht nicht dem Bestimmtheitsgebot, das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet werden kann. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind nicht per se als Verstoß gegen das Bestimmtheitsprinzip einzustufen. Voraussetzung für ihre hinreichende Bestimmtheit ist, dass ihr Inhalt mit den allgemein gültigen Methoden der Auslegung bestimmt werden kann (vgl. BVerfG, Beschluss v. 10.06.1997 - 2 BvR 1516/96 - BVerfGE 96, 68, 97f.). Das gilt auch für denkmalschutzrechtliche Begriffe (BVerfG, Beschluss v. 16.05.1988 - 2 BvR 579/88 - BVerfGE 78, 205).

27 Die von den Kl. unternommene Ableitung der Verfassungswidrigkeit des Denkmalpflegegesetzes-DDR aus der "fehlenden qualifizierenden Verfahrensgestaltung zur Sicherung des Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG" vermag nicht zu überzeugen. Die Kläger weisen zwar zu Recht darauf hin, dass der Wortlaut des Denkmalpflegegesetzes-DDR nur begrenzt Verfahrensregelungen kennt. Dies ist rechtsstaatlich aber unbedenklich. Mangels im Denkmalpflegegesetz-DDR vorfindlicher entgegenstehender Regelungen waren zunächst die Bestimmungen da des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes, das in Mecklenburg-Vorpommern Anwendung fand (Anlage I Kapitel II Sachgebiet B Abschnitt III Nr. 1 EV) und dann die des VwVfG M-V und letztlich die aus den Grundrechten abzuleitenden Verfahrensgarantien anzuwenden. § 9 Abs. 2 Satz 2 Denkmalpflegegesetz-DDR bietet dafür eine ausreichende normative Grundlage; ein Verständnis der Norm in dem Sinne, dass über eine bloße unverbindliche Beteiligung der Eigentümer weitere Verfahrensschritte nicht erforderlich sind, um die Feststellung der Denkmaleigenschaft auszusprechen, ist aus systematischen, grammatikalischen oder teleologischen Gründen nicht (mehr) geboten, auch wenn sie der historischen Auslegung entsprechen mag. Aus dem Umstand der Überleitung in geltendes Landesrecht ergibt sich vielmehr die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung. Ist diese möglich, verbieten sich Auslegungen, die zur Verfassungswidrigkeit des übergeleiteten Gesetzes führen.

28 Die von den Kl. geltend gemachte Verfassungswidrigkeit des Denkmalpflegegesetzes-DDR lässt sich auch nicht aus der Überlegung herleiten, in dem Gesetz fehlten Vorkehrungen gegen eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers durch die denkmalschutzrechtliche Unterschützstellung. Dem Denkmalpflegegesetz-DDR kann bei der gebotenen verfassungskonformen Auslegung entnommen werden, dass die privaten Interessen des Eigentümers bei der Entscheidung über die Unterschützstellung in verfassungsrechtlich gebotener Weise zu berücksichtigen sind. Auch dafür bietet § 9 Abs. 2 Satz 2 Denkmalpflegegesetz-DDR die normative Grundlage. Das Tatbestandsmerkmal "Einbeziehung der Rechtsträger, Eigentümer oder Verfügungsberechtigten" erlaubt nicht nur eine verfahrensrechtliche Auslegung, wie sie bereits vorgenommen wurde, sondern auch - bei der gebotenen verfassungskonformen Auslegung - die Herleitung der verfassungsrechtlich gebotenen Pflicht zur Abwägung der Interessen des Eigentümers mit den öffentlichen Interessen am Erhalt des Denkmals. Die Genehmigungspflicht für Maßnahmen am Denkmal, die § 11 Abs. 3 Denkmalpflegegesetz-DDR begründete, lässt die verfassungskonforme Auslegung als Ermessensvorschrift zu, in deren Rahmen die Interessen der Eigentümer berücksichtigt werden. Zudem findet sich in § 12 Abs. 1 Denkmalpflegegesetz-DDR die verfassungsrechtlich unbedenkliche Regelung des Anstrebens einer Übernahme des Denkmals durch die öffentliche Hand. Verfassungskonform ausgelegt, ergibt sich aus der Norm ein Anspruch des Eigentümers auf Übernahme des Denkmals zum Verkehrswert durch die die Denkmaleigenschaft feststellende öffentliche Hand, jedenfalls wenn ansonsten die Unterschützstellung als Denkmal und die daran anknüpfende Einschränkung des Eigentums zu einer unzumutbaren Beschränkung des Eigentums führen würde (vgl. BVerfG B. vom 02.03.1999 - 1 BvL 7/91 -, BVerfGE 100, 226, 244ff.).

29 Die von den Klägern gerügten einfach-rechtlichen Verstöße liegen entweder nicht vor oder führen nicht zur Rechtswidrigkeit der angegriffenen Verwaltungsakte.

30 Die angefochtenen Verwaltungsakte sind nicht wegen der fehlenden Zuständigkeit des ehemaligen Landkreises H. für den Erlass solcher Verwaltungsakte rechtswidrig. Die Zuständigkeit für Aufgaben und Befugnisse, die bisher durch Gesetz den Staatsorganen zugewiesen waren, ging nach § 102 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR (vom 17. Mai 1990, GBl. I S. 255 - KV-DDR -) auf die Gemeinden und Landkreise über, soweit sich aus der KV-DDR nicht eine fehlende Zuständigkeit für diese Aufgaben und Befugnisse ergibt. Für das Denkmalschutzrecht ist anerkannt, dass die Landkreise diese Aufgabe erfüllen können; aus der KV-DDR ergibt sich keine Abweichung von dieser Rechtslage in dem Sinne, dass die Landkreise nicht für die Wahrnehmung der Aufgaben und Befugnisse im Bereich des Denkmalschutzes zuständig sein können. So ergibt sich aus § 102 KV-DDR die Zuständigkeit des Landkreises für die Aufgaben und Befugnisse, die nach dem Denkmalpflegegesetz dem früheren Rat des Kreises zugewiesen worden sind. Einer besonderen landesrechtlichen Aufgabenzuweisung bedurfte es nicht (mehr).

31 Die vom Verwaltungsgericht festgestellten und vorliegenden Mängel im Verwaltungsverfahren sind im Widerspruchsverfahren geheilt worden. Eine Rechtswidrigkeit der angefochtenen Verwaltungsakte lässt sich aus diesen - geheilten - Fehlern nicht (mehr) ableiten.

32 Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen des § 9 Abs. 3 Satz 1 Denkmalpflegegesetz liegen vor. Dies ergibt sich zum einen aus den in den Verwaltungsvorgängen und der Gerichtsakte vorliegenden Erkenntnissen über das Gebäude und zum anderen aus den ergänzend in der mündlichen Verhandlung des Senats am 22. Oktober 2003 gewonnenen Erkenntnissen, denen die Kläger nicht substantiiert entgegengetreten sind.

33 Wegen der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verwaltungsakte kann auch die hilfsweise begehrte Feststellung der Rechtswidrigkeit der angefochtenen Verwaltungsakte nicht ausgesprochen werden.

34 Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 2, 162 Abs. 3 VwGO.

35 Die Entscheidung der vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf §§ 167 VwGO, 708 ff. ZPO.

36 Gründe, die Revision zuzulassen, vermag der Senat nicht zu erkennen. Streitentscheidend war die Auslegung ausgelaufenen Landesrechts. Dies rechtfertigt keine Revisionszulassung.