

Unterschutzstellung keine Enteignung OVG NW Urteil v. 25.6.1990 7 A 1837/89, EStT NW 1991, 247

- 1. Die Eigentumsübertragung auf die Gemeinde im Rahmen des Verfahrens nach § 31 DSchG, also die Realisierung der Übernahme, steht dem eigentlichen Enteignungsakt im regulären Enteignungsverfahren gleich. Sie unterliegt der gerichtlichen Überprüfung im Verwaltungsrechtsweg.**
- 2. Die Unterschutzstellung eines Denkmals durch seine konstitutiv wirkende Eintragung in die Denkmalliste ist noch keine Enteignung.**

### **Auszug aus den Gründen**

(. . .) Das in der ab 1.1.1990 geltenden Neufassung des § 30 Abs. 3 Satz 1 DSchG nunmehr in Bezug genommene EEG erklärt in § 40 Satz 2 für Übernahmeverfahren, zu denen auch die Abwicklung des hier in Rede stehenden Übernahmebegehrens nach § 31 DSchG gehört (- so ausdrücklich: Amtliche Begründung zu den §§ 40, 41 EEG in Landtag-Drucksache 10/3177, S. 69 -), die Vorschriften des Teils III (Entschädigung) und des Abschnitts 1 des Teils IV (Enteignungsverfahren) des EEG für entsprechend anwendbar. Hinsichtlich der Abwicklung des Enteignungsverfahrens sieht Abschnitt 1 des Teils IV des EEG - anders als das PrEG - eine Trennung in einen „Enteignungsbeschluss“ und einen verfahrensmäßig verselbstständigten „Entschädigungsfeststellungsbeschluss“ nicht mehr vor. Die nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung (§ 25 EEG) gemäß § 29 Abs. 1 EEG zu treffenden Entscheidungen der Enteignungsbehörde werden nunmehr, wenn dem Enteignungsantrag stattgegeben wird, in einem einheitlichen „Enteignungsbeschluss“ (§ 30 Abs. 1 EEG) zusammengefasst, der durch eine Ausführungsanordnung nach § 33 EEG vollzogen wird. Der „Enteignungsbeschluss“ nach § 30 Abs. 1 EEG enthält sowohl den eigentlichen Enteignungsakt, also den Ausspruch der Enteignung und die Festlegung des Gegenstands der Enteignung nach Maßgabe von § 30 Abs. 1 Nr. 4 EEG, als auch die Regelungen über Art und Höhe der Entschädigung (§ 30 Abs. 1 Nr. 8 EEG).

Gleichwohl unterliegen auch diese beiden nach dem EEG im Enteignungsbeschluss zu regelnden Entscheidungselemente einer vom Gesetzgeber bewusst in Kauf genommenen unterschiedlichen gerichtlichen Prüfung. (Vgl. Amtliche Begründung zu Teil VI - Rechtsweg - des EEG in Landtag-Drucksache 10/3177, S. 73 ff.)

Gemäß § 50 Abs. 1 Satz 1 EEG können - nur - Entscheidungen über Entschädigungen, über Ausgleichszahlungen, den Härteausgleich nach § 13 EEG und über die Erstattung der Aufwendungen der Beteiligten durch Antrag auf gerichtliche Entscheidung angefochten werden, über den nach § 50 Abs. 1 Satz 2 EEG das Landgericht, Kammer für Baulandsachen, entscheidet. Im Übrigen ist nach § 50 Abs. 1 Satz 5 EEG der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Dem Verwaltungsrechtsweg unterliegen hiernach insbesondere auch die Entscheidungselemente des „Enteignungsbeschlusses“, die den eigentlichen

Enteignungsakt ausmachen. Bezüglich der Entschädigungsregelungen ist hingegen weiterhin der ordentliche Rechtsweg, nunmehr allerdings mit Sonderzuweisung zu den Baulandgerichten, gegeben.

In Anbetracht der generellen Anwendung des Enteignungsrechts für die Abwicklung der Übernahme von Denkmälern nach § 31 DSchG richtet sich auch in diesem Verfahren der Rechtsweg danach, ob der jeweils in Betracht stehende Rechtsakt dem eigentlichen Enteignungsakt im vorstehend erörterten Sinne entspricht - was die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte insoweit zur Folge hätte - oder ob er bei entsprechender Wertung bereits zur Entschädigung gehört und damit vor den ordentlichen Gerichten (Baulandgerichten) streitig abzuwickeln ist. Hiernach gehört die durch die „Enteignungsbehörde“ verfügte Übernahme zu dem erstgenannten Bereich.

Maßgebend für die Einordnung ist der Gesichtspunkt, dass das Enteignungsrecht im Übernahmeverfahren nach § 31 DSchG nur „entsprechend“ anzuwenden ist.

Während im regulären Enteignungsverfahren dem Eigentümer sein Eigentum in der Regel gegen seinen Willen entzogen und dem - hieran interessierten - Enteignungsbegünstigten zugewiesen wird, ist es in Fällen der vorliegenden Art umgekehrt: Der von der Behörde verfügte Übergang des Eigentums auf die Gemeinde wird vom Eigentümer gewünscht und mit seinem „Antrag auf Entziehung des Eigentums“ (§ 40 Satz 1 EEG) selbst beantragt, während der „Enteignungsbegünstigte“ - die Gemeinde - in der Regel nur widerwillig das Eigentum übernimmt. Dennoch handelt es sich bei dem Eigentumsübergang in beiden Fällen um eine durch behördlichen Akt verfügte Übertragung des Eigentums, die nach Prüfung der materiellen Voraussetzungen für den Anspruch auf Übertragung erfolgt und im weiteren Verfahren nach Festsetzung der Entschädigung nur noch durch die Enteignungserklärung nach § 32 PrEG bzw. die Ausführungsanordnung nach § 33 EEG zu vollziehen ist. Das bedeutet, dass die Eigentumsübertragung auf die Gemeinde im Rahmen des Verfahrens nach § 31 DSchG, also die Realisierung der Übernahme, dem eigentlichen Enteignungsakt im regulären Enteignungsverfahren gleich steht. Sie unterliegt damit in derselben Form der gerichtlichen Prüfung wie jener Akt, mithin der im Verwaltungsrechtsweg.

Dies wäre anders zu sehen, wenn die eigentliche Enteignung im enteignungsrechtlichen Sinne nach dem Denkmalschutzrecht bereits zu einem früheren Zeitpunkt stattgefunden hätte. Das ist jedoch nicht der Fall.

Der Übernahmeanspruch nach § 31 DSchG knüpft an die - unanfechtbare - Unterschützstellung des Denkmals an, die durch Eintragung des Denkmals in die Denkmalliste konstitutiv (§ 3 Abs. 1 Satz 2 DSchG) erfolgt. Diese Unterschützstellung ist noch keine Enteignung.

Wesensmerkmal der Enteignung ist der staatliche Zugriff auf das Eigentum des Einzelnen; sie zielt auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Rechtspositionen, die durch Art 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt sind. (Vgl.

BVerfG, Beschlüsse vom 12.6.1979, 1 BvL 19/76, BVerfGE 52, 1 [27] und vom 30.11.1988, 1 BvR 1301/84, BVerfGE 79, 174 [191]; BGH, Urteil vom 9.10.1986, III ZR 2/85, BGHZ 99, 24 [28 f.]; BVerwG, Urteil vom 15.2.1990, 4 C 47.89, RdL 1990,127 [128 f.]

Ein solcher Zugriff auf das private Eigentum erfolgt durch die Unterschutzstellung jedoch noch nicht. Der Eigentümer des Denkmals kann dieses vielmehr weiter behalten und nutzen. Soweit mit der Unterschutzstellung zugleich gesetzliche Pflichten des Denkmaleigentümers verbunden sind, insbesondere das Denkmal im Rahmen des Zumutbaren zu erhalten (§ 7 Abs. 1 Satz 1 DSchG), es in einer die Erhaltung der Substanz auf Dauer gewährleistenden Weise zu nutzen (§ 8 Abs. 1 DSchG) und Veränderungen oder Beseitigungen des Denkmals nicht ohne entsprechende Erlaubnis vorzunehmen (§ 9 Abs. 1 DSchG), handelt es sich hierbei (nur) um Regelungen von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. (Vgl. OVG NW, Urteil vom 18.1.1990, 7 A 429/88, nicht veröffentlicht.)

Eine Enteignung liegt auch nicht in einer in § 31 Satz 1 DSchG tatbestandlich vorausgesetzten „behördlichen Maßnahme nach diesem Gesetz“.

Solche nach dem DSchG zu treffenden Maßnahmen erfolgen in Konkretisierung der genannten, als Inhaltsbestimmung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zu wertenden Pflichten. Sie zielen ebensowenig wie die Unterschutzstellung auf den Entzug der Eigentumsposition, sondern - wie etwa die Versagung einer Erlaubnis zur Veränderung oder Beseitigung des Denkmals nach § 9 DSchG - gerade darauf, dass das Eigentum in einer Form erhalten bleibt, die dem verfassungsrechtlich legitimen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 10.7.1987, 4 B 146.87, BRS 47 Nr. 123) Ziel des Denkmalschutzrechts gerecht wird, Denkmäler zu schützen, zu pflegen, sinnvoll zu nutzen und wissenschaftlich zu erforschen (§ 1 DSchG). Dass die Maßnahme im konkreten Fall den Eigentümer besonders belastet und deshalb ggf. eines Ausgleichs bedarf, um mit dem Sozialgebot des Art. 14 Abs. 2 GG noch vereinbar zu sein, macht sie noch nicht zu einer Enteignung. Belastungen durch Regelungen über Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG schlagen auch dann nicht in eine Enteignung um, wenn sie eine Intensität erreichen, die dem Betroffenen nicht mehr zuzumuten ist. (Vgl. BVerwG, Urteil vom 15.2.1990 aaO, m. w. N.)

Um die vollständige oder teilweise Beendigung der Eigentümerposition des Denkmaleigentümers geht es - außer in den Fällen der gesetzlich zugelassenen Enteignung nach § 30 DSchG - erst dann, wenn der Eigentümer den Umstand, dass ihm der Behalt oder die Nutzung des Denkmals im Sinne von § 31 Satz 1 DSchG wirtschaftlich nicht zuzumuten ist, selbst zum Anlass nimmt, gleichsam spiegelbildlich zur Enteignung die Entziehung seines Eigentums und dessen Übertragung auf die übernahmeverpflichtete Gemeinde zu beantragen.

Eine andere rechtliche Beurteilung lässt sich auch nicht daraus herleiten, dass die Abwicklung von Übernahmeansprüchen nach anderen gesetzlichen Regelungen als Teil der Entschädigungsregelung behandelt und damit insoweit nicht zum eigentlichen Enteignungsakt gezählt wird.

Einschlägig ist insoweit § 9 Abs. 1 PrEG. Nach dieser Vorschrift hatte der Eigentümer eines Grundstücks, das nur zum Teil enteignet werden sollte, bei Vorliegen der dort angeführten Voraussetzungen einen Anspruch darauf, dass der Enteignungsberechtigte auch das Restgrundstück zu übernehmen hatte. Über diesen Übernahmeanspruch hatte die Enteignungsbehörde im Rahmen der Entschädigungsfeststellung nach § 29 PrEG zu entscheiden, so dass die von der Enteignungsbehörde in Anwendung von § 9 Abs. 1 PrEG zu treffende Entscheidung nach der bereits angeführten Rechtsprechung (vgl. BGH, Urteil vom 14.7.1983 aaO; OVG NW, Urteil vom 9.2.1987 aaO) der gerichtlichen Prüfung durch die ordentlichen Gerichte unterlag.

Der hier in Rede stehende Übernahmeanspruch nach § 31 Satz 1 DSchG ist jedoch nicht mit dem Übernahmeanspruch nach § 9 Abs. 1 PrEG vergleichbar. Letzterer knüpfte an einen bereits gegebenen und als solchen festgelegten Enteignungsakt an, nämlich die Teilenteignung des Grundstücks, dessen Rest bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 PrEG zu übernehmen war. Der Übernahmeanspruch nach § 9 Abs. 1 PrEG war damit der Sache nach nichts anderes als ein Element des für diese Enteignung zu gewährenden Ausgleichs. Demgegenüber entspricht die hier in Rede stehende Übernahme des Denkmals - wie dargelegt - dem eigentlichen Enteignungsakt; sie ist nicht Element eines für eine bereits erfolgte Enteignung zu gewährenden Ausgleichs.

Eine Konstellation, die den Fällen des § 9 Abs. 1 PrEG möglicherweise entspricht, kann im denkmalschutzrechtlichen Übernahmeverfahren allenfalls auftreten, wenn der Eigentümer eines zu übernehmenden Denkmals, das Teil einer einheitlich genutzten Grundfläche ist, geltend macht, dass ihm bei Übergang des Eigentums am Denkmal auf den Übernahmeverpflichteten auch der Behalt des Rests der Grundfläche nicht zuzumuten ist, die nicht Bestandteil des Denkmals ist und an sich nicht zu übernehmen wäre, und er demgemäß auch den Übergang des Eigentums an der Restfläche begehrt. Selbst wenn eine solche „Restübernahme“ auch im denkmalschutzrechtlichen Übernahmeverfahren als Teil der Entschädigungsregelung anzusehen wäre, ließe sich daraus für die rechtliche Einordnung der Übertragung des Eigentums am Denkmal selbst nichts herleiten. (. . .)

**Hinweis: Anmerkung Kapteina in EzD**