

Blüchermuseum BGH Urteil vom 9.10.1986 III ZR 2/85, BGHZ 99, 24 = NJW 1987, 2068 = DVBl. 1987, 568 mit Anm. Schmalz; Anm. Moench in NVwZ 1988, 304, 313

Bewirkt die aus Gründen des Denkmalschutzes angeordnete Unterschutzstellung, dass der Eigentümer das in dem Gebäude unterhaltene Museum trotz wirksamer Kündigung des Mietvertrages bestehen lassen und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich machen muss, so kann darin eine entschädigungspflichtige Maßnahme nach § 31 DSchPflG RP liegen.

Zum Sachverhalt

Der Beteiligte war Eigentümer eines Grundstücks in K., das mit einem im Jahre 1780 errichteten Barockgebäude (Vorderhaus sowie Nebengebäuden) bebaut ist. In drei Räumen im ersten Obergeschoss des Vorderhauses hatte der Feldmarschall Blücher am 31.12.1813 und 1.1.1814 anlässlich des Rheinübergangs im Rahmen des Befreiungskrieges gegen das napoleonische Frankreich sein Hauptquartier. In diesen drei Räumen wurde seit 1913 ein so genanntes „Blücher-Museum“ eingerichtet, für welches Erinnerungsstücke an den Feldmarschall und an die Freiheitskriege zusammengetragen wurden. Das Museum wird von der Stadt K. als Mieterin betrieben. Nachdem Verhandlungen des Beteiligten mit der Stadt über eine Erhöhung des Mietzinses für die Museumsräume erfolglos geblieben waren, kündigte er das Mietverhältnis wegen Eigenbedarfs zum 30.9.1979. Er beabsichtigte wegen einer bevorstehenden Vergrößerung seiner Familie, seine Wohnung in die Museumsräume zu verlegen. Auf Antrag der Verbandsgemeinde L., zu welcher die Stadt gehört, erklärte die Kreisverwaltung 1979 „das Barockgebäude einschließlich des Treppenhauses und insbesondere der drei Schauräume des Museums mit dem gesamten Inventar - dazu gehören auch die Wandtapeten - des Museums“ zum Kulturdenkmal i. S. der §§ 3, 4 DSchPflG vom 23.3.1978 und stellte es unter Denkmalschutz „mit der Maßgabe, dass das Blücher-Museum in den jetzigen Räumen belassen werden muss“. Der Widerspruch des Beteiligten blieb ohne Erfolg. Er verkaufte das Anwesen 1981 für 210 000 DM. In einem vom Beteiligten eingeholten Gutachten eines Sachverständigen von 1980 wurde der Verkehrswert - ohne die Unterschutzstellung - auf 260 000 DM geschätzt. Die Entschädigungsbehörde hat dem Beteiligten wegen der Unterschutzstellung des „Blücher-Hauses“ eine Entschädigung in Höhe von 50 000 DM zuerkannt.

Das LG hat den Antrag des Landes auf gerichtliche Entscheidung zurückgewiesen. Auf die Berufung des beteiligten Landes hat das OLG das landgerichtliche Urteil abgeändert, den Beschluss über die Feststellung der Entschädigung aufgehoben und den Entschädigungsantrag des Beteiligten zurückgewiesen. Die Revision führte zur Aufhebung des angefochtenen Urteils und zur Zurückverweisung der Sache an das OLG.

Auszug aus den Gründen

II.

1. Alleinige Anspruchsgrundlage für die begehrte Entschädigung ist § 31 DSchPflG. Danach ist eine angemessene Entschädigung zu leisten, wenn aufgrund einer auf diesem Gesetz beruhenden Maßnahme die bisher rechtmäßig ausgeübte Nutzung eines Gegenstandes nicht mehr fortgesetzt werden kann und hierdurch die wirtschaftliche Nutzbarkeit insgesamt eingeschränkt wird oder auch wenn die Maßnahme in sonstiger Weise enteignend wirkt.

a) § 31 DSchPflG genügt den Anforderungen, die nach der Junktim-Klausel des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG an eine Regelung über Enteignung und Entschädigung zu stellen sind. Entschädigungstatbestand und Entschädigungsfolge sind in dieser Bestimmung hinreichend umschrieben (so auch. OVG Rh.-Pf. DVBl. 1984, 641, 642 für den im Wortlaut gleichen § 39 des LandespflegeG Rh.-Pf. i. d. F. vom 5.2.1979, GVBl. S. 37). Nach Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 ist entsprechend den Vorschriften des Landesenteignungsgesetzes eine angemessene Entschädigung zu leisten, wenn aufgrund einer auf dem Denkmalschutz- und Pflegegesetz beruhenden Maßnahme die bisher rechtmäßig ausgeübte Nutzung nicht mehr fortgesetzt werden kann und hierdurch die wirtschaftliche Nutzbarkeit insgesamt erheblich beschränkt wird. Allerdings bestimmt Abs. 1 Satz 2, dass das Gleiche gilt, wenn eine Maßnahme in sonstiger Weise enteignend wirkt. Hierin liegt jedoch schon deshalb kein Verstoß gegen die Junktim-Klausel, weil die Regelung in Abs. 1 Satz 1 der Vorschrift den Rahmen möglicher Enteignungsmaßnahmen hinreichend umschreibt, und durch den Zusammenhang beider Regelungen klargestellt ist, dass von Satz 2 nur solche Fälle erfasst werden, in denen sich eine Maßnahme des Denkmalschutzes in ähnlicher Weise enteignend auswirkt.

b) Die Fassung des § 31 DSchPflG ist durch die frühere Rspr. des BGH veranlasst worden. Der BGH ging bis zum Nassauskiesungsbeschluss des BVerfG vom 15.7.1981 (BVerfGE 58, 300) von einem weiten Enteignungsbegriff aus. Danach lag ein entschädigungspflichtiger Enteignungstatbestand vor, wenn durch einen hoheitlichen Eingriff, der nicht als Ausprägung der Inhalts- und Schrankenbestimmung (Art. 14 Abs. 1 Satz 12 GG) oder als sonstige Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit (Art. 14 Abs. 2 GG) des Eigentums zu rechtfertigen war, auf eine als Eigentum geschützte Rechtsposition nachteilig eingewirkt wurde (vgl. BGHZ 54, 293, 295; 57, 359, 363; 80, 111, 114). Diesen weiten Enteignungsbegriff entnahm der BGH unabhängig von Art. 14 Abs. 3 GG der umfassenden Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 GG; die Entschädigungspflicht leitete er aus dieser Gewährleistung und der Gesamtregelung des Art. 14 GG ab. Innerhalb dieses weit gefassten Enteignungsbegriffs unterschied er zwischen der (rechtmäßigen) Enteignung i. S. des Art. 14 Abs. 3 GG, dem (rechtswidrigen) enteignungsgleichen Eingriff und dem enteignenden Eingriff, der die unzumutbaren - meist atypischen und unvorhergesehenen - Nebenfolgen eines an sich rechtmäßigen Eingriffs erfasste.

Nach Auffassung des BVerfG muss wegen der Junktimklausel des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG jedes nach In-Kraft-Treten des GG erlassene Enteignungsgesetz ohne Rücksicht darauf, ob sein Enteignungscharakter ohne weiteres erkennbar ist oder nicht, eine Regelung über Art und Ausmaß der Entschädigung enthalten (BVerfGE 4, 219, 230). Unter der

Geltung des - vorstehend beschriebenen - weiten Enteignungsbegriffs ergaben sich für den Gesetzgeber bei einer strikten Anwendung der Junktimklausel erhebliche Schwierigkeiten, weil häufig nicht oder kaum vorhersehbar war, ob gesetzeskonforme Eingriffe sich im Einzelfall für den betroffenen Bürger enteignend auswirkten und Entschädigungsansprüche auslösten. Diesen Schwierigkeiten begegnete der Gesetzgeber, indem er sog. salvatorische Entschädigungsklauseln erließ: „Stellen Maßnahmen aufgrund dieses Gesetzes eine Enteignung dar, ist eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten“ (§ 26 Abs. 1 Hess DSchG vom 23.9.1974, GVBl. I S. 451; vgl. auch § 24 BW DSchG vom 25.5.1971, GBl. 209; Art. 20 Abs. 1 Bay DSchG vom 25.6.1973, GVBl. S. 328; § 29 Abs. 1 Nds DSchG vom 30.5.1978, GVBl. S. 517; § 33 NW DSchG vom 11.3.1980, GV S. 226). Die Literatur steht den salvatorischen Klauseln überwiegend ablehnend gegenüber; sie meint, die Entschädigungsregelungen genügten nicht den Anforderungen der Junktimklausel (z. B. Weyreuther, Über die Verfassungswidrigkeit salvatorischer Entschädigungsregelungen im Enteignungsrecht, 1980, S. 28 ff.; Leisner DVBl. 1981, 76 ff. m. w. Nachw.; Olivet, DÖV 1986, 224 ff.; Papier, in: Maunz/Dürig, GG Art. 14 Rn. 489; Paetow VerwBIBW 1985, 3, 5 f.; differenzierend Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 3. Aufl., S. 138; für eine Wirksamkeit salvatorischer Klauseln: Kref, BGB-RGRK, 12. Aufl., vor § 839 Rn. 52; Krohn DVBl. 1986, 745, 747). Das BVerfG hat offen gelassen, ob salvatorische Klauseln den Anforderungen der Junktimklausel genügen (BVerfGE 58, 300, 346). Der Senat hat salvatorische Klauseln stets für wirksam erachtet (vgl. BGHZ 72, 211; zu § 24 BW DSchG und 77, 351: zu § 44 SH LPflegeG); auch das BVerwG hat gegen die Wirksamkeit salvatorischer Klauseln keine Bedenken erhoben (BVerwGE 26,131, 133 zu Art. 65 Abs. 2 BayLandesstraf- und Verordnungsgesetz). Der Senat sieht keine Veranlassung, von seiner Auffassung abzugehen. Zudem hat die Fragestellung durch die neuere Rspr. des BVerfG an Gewicht verloren. Dieses geht nunmehr von einem engen, stark formalisierenden Begriff der Enteignung i. S. des Art. 14 Abs. 3 GG aus (vgl. insbes. BVerfGE 52, 1, 27 und 58, 300, 331). Inhalts- und schrankenbestimmende Vorschriften (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG), die die durch die Verfassung gezogenen Grenzen überschreiten, schlagen nicht in eine Enteignung um. Eine verfassungswidrige Inhaltsbestimmung kann nicht in eine Enteignung umgedeutet werden; der Verfassungsverstoß lässt sich nicht durch Zubilligung einer gesetzlich nicht vorgesehenen Entschädigung „heilen“. Die Enteignung erfordert einen Eingriff in Form eines Rechtsaktes (Norm oder Verwaltungsakt). Dagegen kann eine Enteignung nicht durch einen hoheitlichen Realakt erfolgen.

Das BVerfG sieht die Enteignung als eine zweckgerichtete (finale) Maßnahme an. Sie ist auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Rechtspositionen, die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt werden, gerichtet (vgl. BVerfGE 52, 1, 27; 56, 249, 260; 58, 300, 331). Dieser Enteignungsbegriff, von dem auch der Senat auszugehen hat, gestattet dem Gesetzgeber in aller Regel eine vorausschauende Beurteilung, ob sich Eingriffe aufgrund des Gesetzes als entschädigungspflichtige Enteignungen i. S. des Art. 14 Abs. 3 GG darstellen. Da sich die Junktimklausel nur auf Enteignungen in diesem (engen) Sinne bezieht, findet sie auf enteignungsgleiche und enteignende Eingriffe, für deren Verwirklichung ein hoheitlicher Realakt genügt, keine Anwendung. Diese beiden Haftungsinstitute hat der Senat wegen der Rspr. des BVerfG von der Enteignung i. S. des Art. 14 Abs. 3 GG „abgekoppelt“. Sie finden ihre Rechtsgrundlage im allgemeinen Aufopferungsgrundsatz der §§ 74, 75 EinlPreußALR (BGHZ 90, 17, 29 f. und 91, 20, 26).

c) Mit § 31 DSchPflG hat der Gesetzgeber auf der Grundlage der früheren (oben geschilderten) Rspr. des BGH eine umfassende Entschädigungsregelung schaffen wollen (s. Amtl. Begr. zu § 30 DSchPflG, LT-Drucks. 8/1030, S. 30). Dem entspricht es, die Vorschrift nicht nur auf rechtmäßige, sondern auch auf rechtswidrige Maßnahmen anzuwenden. Wegen dieser umfassenden Geltung des § 31 DSchPflG kann der Betroffene im Allgemeinen nicht als verpflichtet angesehen werden, zu prüfen, ob die für ihn nachteilige hoheitliche Maßnahme rechtswidrig ist, und, falls er zu diesem Ergebnis gelangt, den Eingriffsakt mit Rechtsbehelfen des VG abzuwehren (zur aus dem Rechtsgedanken des § 254 BGB abgeleiteten Prüfungspflicht s. BGHZ 90, 17, 32). Er kann sich auf den Standpunkt stellen, die ihn belastende Maßnahme sei wirksam, und sofort Entschädigung verlangen (vgl. Götz DVBl. 1984, 395, 397).

d) Danach begegnet es im Streitfall keinen durchgreifenden Bedenken, dass das OLG - in Übereinstimmung mit den Beteiligten - ohne eigene Prüfung von der Rechtmäßigkeit des Unterschutzstellungsbescheides ausgegangen ist. Diese Maßnahme hat die Kreisverwaltung auch gegenüber dem Erwerber des Anwesens durchgesetzt.

2. Ob der Unterschutzstellungsbescheid der Kreisverwaltung, durch den das Anwesen als Kulturdenkmal unter Schutz gestellt und gleichzeitig angeordnet wurde, dass das Blücher-Museum in den mit ihm belegten Räumen belassen werden musste, enteignende Wirkung hatte und damit entschädigungspflichtig war, ist nach allgemeinen enteignungsrechtlichen Grundsätzen zu beurteilen.

Der Unterschutzstellungsbescheid hat für das Anwesen die Eigenschaft als geschütztes Kulturdenkmal erst begründet. Das Land Rheinland-Pfalz folgt im Denkmalschutz (ebenso wie die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) dem so genannten Eintragungsprinzip. Bei diesem System, dessen Vorteil darin liegt, dass es für alle Beteiligten Klarheit und Rechtssicherheit schafft, legt das DenkmalschutzG zwar fest, unter welchen Voraussetzungen eine Sache den Kulturdenkmalbegriff erfüllt, aber erst der förmliche Akt der Unterschutzstellung (oder die Eintragung in ein offizielles Verzeichnis) macht sie zum geschützten Kulturdenkmal (Eberl, in: Gebeßler/Eberl, Schutz und Pflege von Baudenkmalern in der Bundesrepublik Deutschland, S. 15, 19). Erst ab dem Zeitpunkt der förmlichen Unterschutzstellung (sei es gemäß § 8 Abs. 1 DSchPflG endgültig oder gemäß § 11 DSchPflG einstweilen) unterliegt eine als Kulturdenkmal in Betracht kommende Sache den Schutzbestimmungen des Denkmalschutz- und Pflegegesetzes (OVG RP DÖV 1984, 75; Moench NJW 1980, 1545, 1546 m. w. Nachw.). Solange dies nicht erfolgt ist, sind die Schutzbestimmungen der §§ 12 bis 14 DSchPflG, welche die besonderen Pflichten des Eigentümers eines Denkmals regeln, im Hinblick auf das fragile Bauwerk nicht anwendbar (vgl. Begr. zum Entwurf des DSchPflG Rh.-Pf., LT-Drucks. 8/1030), d. h. der Eigentümer ist weder zu den in § 12 genannten Anzeigen und Hinweisen verpflichtet, noch bedarf er für Veränderungen jeglicher Art eine Genehmigung, noch kann ihm die untere Denkmalschutzbehörde die Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen aufgeben (Moench, aaO).

3. Zu der Frage, ob die Anordnung, dass ein Bauwerk unter Denkmalschutz gestellt wird und ein damit verbundenes Gebot, bestimmte Gegenstände auch künftig in den Räumen zu belassen, in welchen sie sich zum Zeitpunkt der Unterschutzstellung befanden, eine entschädigungspflichtige enteignende Maßnahme darstellen, d. h. ob sie als eine Beeinträchtigung der sich aus dem Eigentum ergebenden verfassungsmäßig geschützten Rechtsposition des Eigentümers zu werten sind oder ob sie sich im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 GG) halten und daher vom Eigentümer entschädigungslos hinzunehmen sind, hat der Senat bislang noch nicht Stellung

genommen. Die einzige bereits im Rahmen des Denkmalschutzrechts ergangene Entscheidung (BGHZ 72, 211 ff. = EzD 5.1 Nr. 9) befasst sich mit der Frage, ob die Versagung einer Abrissgenehmigung enteignende Wirkung hat.

4. Zur Abgrenzung von Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) und Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) sind - wie auch das OLG richtig erkannt hat - die Grundsätze heranzuziehen, welche die Rspr. hinsichtlich der Beschränkung des Eigentümers durch landschafts- und naturschützende Maßnahmen entwickelt hat (BGHZ 72, 211, 216 = EzD 5.1 Nr. 9). Diese besagen: jedes Grundstück wird durch seine Lage und Beschaffenheit sowie seine Einbettung in die Landschaft und Natur, also seine „Situation“, geprägt. Darauf muss der Eigentümer bei der Ausübung seiner Befugnisse im Hinblick auf die Sozialbindung des Eigentums Rücksicht nehmen. Daher lastet auf jedem Grundstück gleichsam eine aus seiner Situationsgebundenheit abzuleitende immanente Beschränkung der Rechte des Eigentümers, aus der sich Schranken seiner Nutzungs- und Verfügungsmacht, vor allem in Bezug auf die Erfordernisse des Natur- und Denkmalschutzes ergeben. Wie diese Grenzen im Einzelfall zu ziehen sind, ist jeweils aufgrund einer wertenden Beurteilung der Kollision zwischen den berührten Belangen des Allgemeinwohls und den betroffenen Eigentümerinteressen festzustellen. Eine situationsbedingte Belastung des Grundstücks kann angenommen werden, wenn ein - als Leitbild gedachter - vernünftiger und einsichtiger Eigentümer, der auch das Gemeinwohl nicht aus dem Auge verliert, von sich aus im Blick auf die Lage und die Umweltverhältnisse seines Geländes von bestimmten Formen der Nutzung absehen würde. Hierfür sind i. d. R. die bisherige Benutzung und der Umstand von Bedeutung, ob die Benutzungsart in der Vergangenheit schon verwirklicht worden war. Allerdings ist nicht nur auf schon gezogene Nutzungen abzustellen. Vielmehr ist entscheidend, ob eine zulässige Nutzungsmöglichkeit, die sich nach Lage und Beschaffenheit des Grundstücks objektiv anbietet, untersagt oder wesentlich eingeschränkt worden ist (BGHZ 90, 17, 24/25 m. w. Nachw.).

Auf den Denkmalschutz übertragen bedeutet dies, dass von einer Situationsgebundenheit eines Grundstücks nicht nur aufgrund von äußeren Umständen, d. h. aufgrund von Tatsachen, die sich aus dem Verhältnis des in Rede stehenden Grundstücks zu seiner Umgebung ergeben, gesprochen werden kann, sondern dass eine besondere, die Sozialbindung aktualisierende Situation sich auch aus der Tatsache ergeben kann, dass es mit einem, nach den jeweils geltenden Denkmalschutzvorschriften schützenswerten Bauwerk bebaut ist. In diesem Fall ist die konkrete Situation des Grundstücks gekennzeichnet durch die Umstände, welche die Denkmaleigenschaft des Bauwerks begründen. Sie sind es, die den Charakter und damit den besonderen, ideellen oder auch materiellen Wert des Denkmalgrundstücks bislang schon ausgemacht haben (BGHZ 72, 211, 217 = EzD 5.1 Nr. 9; Leibholz/Lincke DVBl. 1975, 933, 939; Leibholz DKD 1976, 39, 44; Dilcher, Festschrift Coing, Bd. 2 S. 73).

5. Zu Unrecht hat das OLG unter Anwendung der oben erörterten Grundsätze angenommen, dass die dem Beteiligten in dem Unterschutzstellungsbescheid auferlegten Beschränkungen keine enteignende Wirkung hätten, sondern lediglich Ausdruck der Sozialbindung seines Eigentums seien.

a) Zwar hat die Anordnung, dass ein bestimmtes Gebäude unter Denkmalschutz gestellt wird (bzw. in die Denkmalliste aufgenommen wird), für sich genommen noch keine enteignende Wirkung. Diese Maßnahme stellt zunächst nur einen Anknüpfungspunkt für die mit der Denkmaleigenschaft verbundenen gesetzlichen Pflichten dar (OVG Lüneburg DVBl. 1984, 284; Gahlen DÖV 1985, 411, 413). Die Unterschutzstellungsverfügung bringt nur eine Verfahrenspflichtigkeit mit sich, die das Eigentum lediglich einer Aufsichts- und Erlaubnispflicht unterwirft (Schraa, Städtetag 1983, 266, 269). Diese Verfahrenspflichtigkeit findet in der historisch gewachsenen Situation des Kulturdenkmals ihre Rechtfertigung und muss vom Eigentümer als Inhaltsbestimmung seines Eigentums entschädigungslos hingenommen werden (Moench, Denkmalschutzrecht, Neuere Entwicklungen, Berührungspunkte mit dem Baurecht, S. 17; NJW 1980, 1545, 1550; NJW 1983, 1998, 2003; NVWZ 1984, 146; Dieterich, in: Gebeßler/Eberl, Schutz und Pflege von Baudenkmalern in der Bundesrepublik Deutschland, S. 397, 408; Gahlen DÖV 1985, 411, 413; OVG Lüneburg DVBl. 1984, 284, 286; VGH Bad.-Württ. BauR 1986, 196; OVG Münster NJW 1986, 1890; BVerwG DÖV 1984, 814). Dies gilt auch dann, wenn bereits die förmliche Unterschutzstellung allein eine Minderung des Verkehrswertes des Anwesens bewirkt hat (Moench, Denkmalschutzrecht, Neuere Entwicklungen, Berührungspunkte mit dem Baurecht, S. 17; OVG Lüneburg aaO, S. 287; BVerwG aaO; Gahlen aaO). Art. 14 GG gewährleistet nicht den Marktpreis des von der Unterschutzstellung betroffenen Grundstücks. Eine Wertminderung wird enteignungsrechtlich erst dann bedeutsam, wenn eine bestimmte Maßnahme - unabhängig von einer mit ihr verbundenen Vermögenseinbuße - einen Eingriff in die sich aus dem Eigentum ergebende Rechtsposition darstellt.

b) Die Unterschutzstellungsverfügung kann jedoch dann eine enteignende Wirkung haben, wenn mit ihr eine weitere Anordnung der Denkmalschutzbehörde verbunden ist, durch die dem Eigentümer eine bestimmte, von ihm beabsichtigte Änderung untersagt oder ihm aufgegeben wird, mit seiner Sache in einer bestimmten Weise zu verfahren (vgl. Schraa, Städtetag 1983, 266, 269/270).

Im Streiffall enthält der Unterschutzstellungsbescheid über die bloße Anordnung, dass das Anwesen als Kulturdenkmal unter Schutz gestellt wird, hinaus den Zusatz: „mit der Maßgabe, dass das Blücher-Museum in den jetzigen Räumen belassen werden muss“. Diese zusätzliche Bestimmung geht - entgegen der Auffassung des OLG - über das hinaus, was dem Eigentümer im Rahmen des Denkmalschutzes entschädigungslos auferlegt werden durfte. Sie enthält eine dem Beteiligten nicht zumutbare Beeinträchtigung seiner Rechtsstellung als Eigentümer des unter Denkmalschutz gestellten Gebäudes.

c) Das durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Eigentum ist in seinem rechtlichen Gehalt durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet (BVerfGE 52, 1, 30; BGHZ 80, 111, 115). Es soll ihm als Grundlage privater Initiative und im eigenverantwortlichen Interesse von Nutzen sein. Dabei darf nicht nur auf die wirtschaftliche Verwertung des einzelnen Eigentumsgegenstandes, d. h. seine Einsetzung zur Erzielung von Gewinn abgestellt werden. Mit der Eigentumsgarantie wird im Rahmen der Privatnützigkeit auch die Funktion des Eigentums als Grundlage der privaten Lebensgestaltung geschützt. Inhalt des Eigentums ist damit nicht nur die wirtschaftliche Verwertungsmöglichkeit, sondern auch das Recht des Eigentümers, den Gegenstand im Rahmen seiner privaten Lebensgestaltung selbst zu nutzen und durch diese Nutzung seine eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Demnach gehört zum Inhalt des Eigentums an einem Wohnhaus auch das Recht des Eigentümers zu entscheiden, ob und in welchem Maße er sein Gebäude durch Vermietung oder durch eigenen Gebrauch nutzen will. Wesentlicher Bestandteil des Eigentums in dem so verstandenen Sinn ist weiterhin das Recht des Eigentümers zu entscheiden, ob er sein Grundstück einer unbegrenzten Öffentlichkeit zugänglich machen will oder nicht.

d) Durch die Bestimmung in dem Unterschutzstellungsbescheid, dass das Blücher-Museum in den jetzigen Räumen belassen werden müsse, ist in die so beschriebene Rechtsposition des Eigentümers über die Grenzen der Sozialpflichtigkeit hinaus eingegriffen worden. Zwar hat der Beteiligte zu 2 die bisher ausgeübte Nutzung (die Vermietung der Museumsräume an die Stadt) fortsetzen können, jedoch hatte der Beteiligte zu 2 bereits vor Erlass des Bescheids den mit der Stadt bestehenden Mietvertrag wegen Eigenbedarfs gekündigt. Diese Kündigung war ungeachtet des historischen Charakters der Räume und der in ihr aufbewahrten Sammlungen wirksam. Davon gingen auch die Mietvertragsparteien aus. Mit der Unterschutzstellung sollte gerade auch dem berechtigten Räumungsverlangen des Eigentümers begegnet werden, indem ein „zwangsweises Nutzungsverhältnis“ mit der Stadt (als Träger des Museums) begründet wurde. Hinsichtlich einer angemessenen Höhe des Nutzungsentgelts war der Beteiligte zudem von der Stadt abhängig, die seine Kündigung nicht zu fürchten brauchte. Bereits darin sind hier entschädigungspflichtige enteignende Wirkungen nach § 31 DSchPflG zu sehen.

In der Anordnung, das Museum in den bezeichneten Räumen zu belassen, erschöpft sich aber nicht die Wirkung der in Rede stehenden Maßnahme. Offensichtlich hat diese Maßnahme auch bezweckt, dass der Beteiligte die Museumsräume nebst Treppenhaus und Hauszugang einer breiten Öffentlichkeit zugänglich machen muss. Diese Beeinträchtigung brauchte der Beteiligte nicht entschädigungslos hinzunehmen, wie sich aus § 15 DSchPflG ergibt. Nach dieser Vorschrift soll die untere Denkmalschutzbehörde mit den Eigentümern, sonstigen Verfügungsberechtigten und Besitzern Vereinbarungen über den freien Zugang zu unbeweglichen Kulturdenkmälern treffen, soweit diese hierfür geeignet sind. Eine Verpflichtung des Eigentümers eines Kulturdenkmals, den freien Zugang entschädigungslos zu dulden, kennt das Gesetz nicht.

Diesen Maßnahmen kann daher eine enteignende Wirkung nicht abgesprochen werden. Sie belasten den Eigentümer stärker als dieser es aus Gründen der Sozialpflichtigkeit seines Eigentums entschädigungslos hinnehmen muss.

Anmerkung Dieter J. Martin

1. Das unter dem Namen „Blücher-Museum“ bekannt gewordene Urteil gehört ebenso zu den „Klassikern“ der Judikatur zum Denkmalrecht wie die Entscheidungen „Galgenberg“, „Baden-Baden“ und „Kreuzberg“. Die derzeit (2003) letzte bedeutende Entscheidung ist der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Rheinlandpfälzischen Denkmalschutzgesetz (DSchPflG) von 1999 (EzD 1.1 Nr. 7).

2. Der BGH hatte seit Jahrzehnten neben dem Bundesverwaltungsgericht seine eigene Rechtsprechung zu Enteignung, enteignungsgleichem Eingriff und enteignendem Eingriff entwickelt, die im Übrigen auch in Zukunft für die Abgrenzung von Inhalt- und Schrankenbestimmungen herangezogen werden kann. Der BGH wurde erst mit der sog. Nassauskiesungsentscheidung (BVerfG vom 15.7.1981 BVerfGE 58, 300) vom obersten deutschen Gericht auf eine neue Dogmatik festgelegt. Das vorliegende Urteil hat soweit ersichtlich erstmals in § 31 DSchPflGRP eine spezialgesetzliche Rechtsgrundlage für einen besonderen Ausgleichsanspruch gesehen, der gleichermaßen nach rechtmäßigen (!) oder nach rechtswidrigen „enteignenden“ Maßnahmen zu gewähren sei. Mit dem Beschluss vom 2.3.1999, BVerfG 100, 226 = EzD 1.1 Nr. 7, hat das BVerfG das Gebäude der Rechtsprechung des BGH zum Entschädigungsrecht weiter ins Wanken gebracht. Die Änderung des § 40 Abs. 2 Satz 1 VwGO im Jahr 2001 hat die Ausgleichsansprüche im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG infolge der sog. salvatorischen Klauseln, für welche der BGH den ordentlichen Rechtsweg reklamierte, nunmehr eindeutig dem Verwaltungsrechtsweg belassen.

3. Das Urteil zum Blücher-Museum liegt zeitlich und inhaltlich zwischen den beiden maßgeblichen Entscheidungen des BVerfG. Der BGH könnte heute nicht mehr so urteilen, wie er das 1986 getan hat.

4. Nunmehr müsste auch der BGH von der von ihm eingeräumten Möglichkeit des „dulde und liquidiere“ (im Urteil unter II 1c) abgehen und vom Vorrang des Primärrechtsschutzes ausgehen. Der Betroffene hätte konsequent nicht nur mit Widerspruch sondern auch mit Klage (offen bleibt, bis zu welcher Instanz!) gegen den Verwaltungsakt vorgehen müssen, der das Gebäude nach der Rechtslage in Rheinland-Pfalz konstitutiv unter Denkmalschutz gestellt (§ 8) und den Zusatz enthalten hat, dass das Museum belassen werden muss. Dieser Verwaltungsakt enthält zwei Teile: Erstens: Die unangezweifelt rechtmäßige Erklärung zum Denkmal, welche auch nach der Meinung des BGH (im Urteil unter II 5a: nur Verfahrenspflicht) weder in das Eigentumsgrundrecht eingreift, noch - auch nach heutiger Erkenntnis - einen Ausgleichsanspruch auslöst. Zweitens: Den Zusatz zur Belassung des Museums. Während die Unterschutzstellung als solche rechtmäßig war, bestand für den Zusatz keine Rechtsgrundlage im Denkmalschutzgesetz, da die Nutzungsänderung nicht verboten und nicht einmal nach § 13 DSchPflG genehmigungspflichtig ist; der Zusatz war also willkürlich beigefügt und deshalb rechtswidrig und vielleicht sogar nichtig, unabhängig davon, ob dieser Zusatz als eigenständiger Verwaltungsakt gewertet werden müsste oder lediglich als letztlich unverbindliche Meinungsäußerung der Behörde. Angezeigt wäre es angesichts der offensichtlich in mehrfacher Sicht unzureichenden Rechtsgrundlage des DSchPflG in Rheinland-Pfalz gewesen, die Angelegenheit von vorneherein im allein zielführenden Verhandlungsweg oder durch den klaren Schritt einer Enteignung zu lösen. Das Verwaltungsgericht hätte also wohl die Unterschutzstellung bestätigt, aber den Zusatz für rechtswidrig und damit unverbindlich erklärt. Wegen fehlender Ausschöpfung des Primärrechtsschutzes ist der Verwaltungsakt mit seinem vollen Inhalt bestandskräftig geworden. Für eine Entschädigung auch nach dem zurzeit noch geltenden § 31 DSchPflG wäre kein Raum. Würde von der Entschädigungsbehörde trotzdem eine Entschädigung zugesprochen, so wäre die behördliche Entscheidung aufzuheben und eine gegebenenfalls bereits ausbezahlte Summe mit Erstattungsbescheid zurückzufordern.

5. Eine Klage des Eigentümers (Beteiligter im vorliegenden Fall) zum ordentlichen Gericht wäre aus heutiger Sicht mangels Inanspruchnahme des Primärrechtsschutzes unzulässig gewesen. Einen

Ausgleichsanspruch hätte der Eigentümer aus keinem rechtlichen Gesichtspunkt haben können. Da der Zusatz in dem Verwaltungsakt rechtswidrig war, hätte er vom Verwaltungsgericht aufgehoben oder als unbeachtlich bezeichnet werden müssen; für einen Ausgleichsanspruch in entsprechender Anwendung des § 31 DSchPflG wäre kein Raum gewesen, auch die Frage, ob dieser Anspruch auch bei rechtswidriger Beeinträchtigung gewährt würde, wäre unerheblich gewesen. Auch der Ausgleichsanspruch in Konsequenz des Beschlusses des BVerfG von 1999 hätte dem Betroffenen keine Geldleistung gebracht, da dieser nach dem System des BVerfG nicht nach einer rechtswidrigen Maßnahme entstehen kann. Die Stadt als Betreiberin des Museums hätte, wenn das Museum an seinem Standort gehalten werden sollte, das Gebäude allenfalls enteignen können (Entziehung oder Belastung des Eigentums zum Zwecke der wissenschaftlichen Auswertung, §§ 30 Abs. 1, Nr. 1, 4 Abs. 1 Nr. 2 DSchPflG).

6. Insgesamt ist aus dem Vergleich der alten Urteile des BGH mit den Entscheidungen des BVerfG die Schlussfolgerung zu ziehen, dass zumindest die Denkmalschutzgesetze, aber wohl auch eine Vielzahl anderer Gesetze dringend an die neue Dogmatik des Eigentumsgrundrechts angepasst werden müssen. Aus neueren Entscheidungen der Verwaltungsgerichte ist herauszulesen, dass sie die Anforderungen allerdings nicht so streng sehen wie das BVerfG. Doch kann es nach dem ausdrücklichen Wortlaut des BVerfG nicht genügen, die bisherigen zahllosen sog. „salvatorischen Klauseln“ in Ausgleichsansprüche umzudeuten; insbesondere genügt es nicht, den Behörden in Zukunft vorzuschreiben, nicht mehr in das Eigentumsgrundrecht einzugreifen. Vielmehr sind die Gesetzgeber aufgerufen, die Möglichkeit von zulässigen Eingriffen in das Eigentumsgrundrecht grundsätzlich vorzusehen und in die Gesetze flexible Ausgleichsregelungen in exakter Beachtung der Vorgaben des BVerfG (dort II Nr. 2) einzufügen.