

Enteignung Galgenbergurteil RG Urteil vom 11.3.1927 VI 346/26, RGZ 116, 268 ff.

- 1. Bedeutet es eine Enteignung im Sinne des Art. 153 Abs. 2 Reichsverfassung, wenn ein Grundstück als Umgebung von Bau- oder Naturdenkmälern in die Denkmalliste nach § 5 des Hamburgischen Denkmal- und Naturschutzgesetzes vom 6. Dezember 1920 eingetragen wird?**
- 2. Wie ist in einem solchen Falle die angemessene Enteignungs-Entschädigung zu berechnen?**

Zum Sachverhalt

Eine dem Kläger seit 1919 gehörige Parzelle grenzt unmittelbar an den als Baudenkmal in die Denkmalliste eingetragenen „Galgenberg“. Als der Kläger im Jahre 1924 anfang, aus seinem Grundstück Sand und Kies auszuschachten, wurde ihm dies am 26. April 1924 von der Denkmalschutzbehörde verboten, und seine Parzelle wurde als „Umgebung eines Baudenkmals“ in die Denkmalliste eingetragen. Alle Anträge und Beschwerden des Klägers im Verwaltungswege blieben erfolglos. Mit der gegenwärtigen Klage verlangt er die Zahlung einer Entschädigung, deren Betrag er schließlich auf 25 000 RM ermäßigt hat. Das Landgericht wies die Klage ab; das Oberlandesgericht erklärte den Anspruch dem Grunde nach für berechtigt. Die Revision des Beklagten wurde zurückgewiesen.

Auszug aus den Gründen

Das Oberlandesgericht hat angenommen, dass Vorschriften des besonderen Hamburgischen Rechts den Klageanspruch nicht zu stützen vermögen, weder das Denkmal- und Naturschutzgesetz vom 6. Dezember 1920 (Amtsblatt von Hamburg 1920 S. 1441) noch das Enteignungsgesetz in der Fassung vom 26. April 1920 (aaO S. 605). Aber der Berufungsrichter sieht eine Enteignung im Sinne des Art. 153 Abs. 2 RVerf als vorliegend an und hält deshalb das Verlangen des Klägers nach einer Enteignungsentschädigung grundsätzlich für gerechtfertigt.

Das Denkmal- und Naturschutzgesetz (DuNG) sagt im § 1:

„Den Schutz dieses Gesetzes genießen:

1. Baudenkmäler, d. h. Bauwerke, deren Erhaltung wegen ihrer allgemeingeschichtlichen oder kunstgeschichtlichen Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt ...
2. Naturdenkmäler ...
3. Die Umgebung von Bau- und Naturdenkmälern.
4. bis 6. ...

Voraussetzung des Denkmalschutzes zu 1 bis 4 ist, dass das Denkmal oder seine Umgebung in eine Denkmalliste (§ 5) eingetragen ist.“

§ 2 überträgt die Handhabung und Ausführung des Gesetzes der Baupflegekommission als „Denkmalschutzbehörde“. Nach § 5 werden bei dieser Behörde Denkmallisten geführt; in diese sind die in § 1 unter Nr. 1, 2 und 4 genannten Denkmäler und deren Umgebung (§ 1 Nr. 3) einzutragen. Die Umgebung eines Baudenkmals im Sinne des § 1 darf ohne Genehmigung der Behörde weder durch bauliche Anlagen noch sonst verändert werden (§ 10). Ein Entschädigungsverfahren ist im § 16 nur für die Baudenkmäler selbst, nicht auch für ihre Umgebung geregelt. Hiernach gibt das DuNG der Denkmalschutzbehörde die Befugnis zu weittragenden Verwaltungsmaßnahmen. Die entscheidende Handlung, die für den gegenwärtigen Fall als Enteignung in Frage kommt, liegt darin, dass das Grundstück des Klägers als Umgebung eines Baudenkmals in die Denkmalliste eingetragen worden ist. Bevor dies geschah, hatte die Denkmalschutzbehörde nicht das Recht, dem Kläger etwas zu verbieten, was er auf seinem Grundstück vornehmen wollte. Hinterher durfte er das Grundstück ohne Genehmigung der Behörde nicht mehr verändern. Diese Rechtslage ist dadurch etwas verdunkelt, dass das an den Kläger gerichtete Verbot, eine Sand- und Kiesgrube anzulegen, der Eintragung in die Denkmalliste zeitlich voranging. Tatsächlich wurde erst durch diese Eintragung die Unterlage für das Verbot und seine Aufrechterhaltung im anschließenden Verwaltungsverfahren geschaffen. Auf diesen besonderen Hergang ist es wohl zurückzuführen, dass das Oberlandesgericht sich nicht überall ganz klar ausdrückt, dass es die „Enteignung“ bald in der dem Kläger auf Grund des DuNG auferlegten Beschränkung, bald aber auch in dem ausgesprochenen Verbot findet. Auf die Entscheidung selbst ist dieser wechselnde Ausdruck ohne Einfluss geblieben.

Die Revision hat zunächst, ohne indessen rechtliche Folgerungen daraus abzuleiten, die Frage angeregt, ob es sich bei der vom Oberlandesgericht angenommenen Enteignung nicht bloß um eine polizeiliche Verfügung handle. Das könnte vielleicht zutreffen bei dem Verbot, eine Sand- und Kiesgrube anzulegen; es trifft aber keinesfalls zu bei der Eintragung des Grundstücks in die Denkmalliste. Denn hierdurch wurde dem Kläger nicht die Vornahme einer bestimmten Handlung untersagt, es wurde ihm vielmehr allgemein und für die Dauer verboten, auf seinem Grundstück Veränderungen irgendwelcher Art ohne Zustimmung der Behörde vorzunehmen. Die Revision selbst stellt sich denn auch mit ihrem zweiten Angriff in ausdrücklichen Widerspruch zu der Annahme einer polizeilichen Verfügung. Mit diesem Angriff macht sie geltend, durch das DuNG habe der Begriff des Eigentums für Hamburg einen engeren Inhalt als anderwärts erhalten; was durch das Gesetz, und wäre es auch nur bedingungsweise, versagt werde, sei im Eigentumsbegriff nicht mehr enthalten. Der Ausgangspunkt ist richtig. Inhalt und Schranken des Eigentums ergeben sich nach Art. 153 Abs. 1 Satz 2 RVerf aus den Gesetzen, und unter den Gesetzen sind Reichs- und Landesgesetze zu verstehen. Zuzugeben ist der Revision auch, dass das Oberlandesgericht die von ihr aufgeworfene Frage nicht mit

ausdrücklichen Worten erörtert hat. Wenn das Urteil aber annimmt, dass „das dem Kläger gewährleistete wohlerworbene Recht aus § 903 BGB, mit seinem Grundeigentum nach Belieben zu verfahren“, durch die Maßnahmen der Denkmalschutzbehörde erheblich geschmälert worden sei, so steht es doch offenbar auf dem Standpunkt, dass nicht das DuNG dem Begriff des Eigentums für Hamburg einen engeren Inhalt verliehen hat als es im übrigen Deutschland der Fall ist, dass vielmehr die Denkmalschutzbehörde durch einen gesetzlich zulässigen Verwaltungsakt in die aus dem Reichsrecht sich ergebenden Eigentümerbefugnisse des Klägers eingegriffen hat. Diese Entscheidung des Berufungsgerichts liegt auf dem Gebiete des besonderen Hamburgischen Rechts und kann deshalb von der Revision nicht beanstandet werden.

Wollte man aber selbst davon ausgehen, dass das Berufungsurteil hier eine Lücke enthalte und das Revisionsgericht sie auszufüllen berufen sei, so würde sich das Ergebnis nicht ändern. Das DuNG hat nicht allgemein ausgesprochen, dass im Hamburger Gebiet kein Eigentümer sein Grundstück ohne Genehmigung der Denkmalbehörde verändern dürfe, es hat vielmehr nur die Möglichkeit gegeben, dass durch eine besondere Verwaltungsmaßnahme, nämlich die Eintragung in die Denkmalliste, die Eigentümer bestimmter Grundstücke in ihrem Recht, mit der Sache nach Belieben zu verfahren (§ 903 BGB), beschränkt werden. Es können also ausnahmsweise einzelne Eigentümer an der Ausübung der an sich auch nach dem Hamburger Recht in ihrem Eigentum liegenden Befugnisse gehindert werden.

Des Weiteren macht die Revision geltend, dass dem Kläger weder das Eigentum im Ganzen, noch eines der daraus fließenden Rechte „enteignet“ worden sei; er habe sein Eigentum behalten und werde auch nicht zu Verfügungen über sein Eigentum veranlasst, die seinem Willen widersprächen. Hier wird dem Berufungsrichter eine Verkennung des Enteignungsbegriffs vorgeworfen. Die Revision will eine Enteignung offenbar nur dann als gegeben ansehen, wenn das Privateigentum an bestimmten einzelnen Sachen durch Verwaltungsakt und im Interesse eines gemeinnützigen Unternehmens dem Eigentümer entzogen und auf einen anderen übertragen wird oder wenn der Eigentümer wenigstens zu einer rechtlichen Verfügung über seine Sache, also namentlich zu einer Veräußerung oder Belastung, gezwungen wird. Diese Umgrenzung des reichsrechtlichen Begriffs der Enteignung, wie er in Art. 153 Abs. 2 RVerf verwendet ist, wird vom Reichsgericht in ständiger Rechtsprechung als zu eng abgelehnt. Eine Enteignung im Sinne der genannten Vorschrift ist schon dann anzuerkennen, wenn das Recht des Eigentümers, mit seiner Sache gemäß § 903 BGB nach Belieben zu verfahren, zugunsten eines Dritten beeinträchtigt wird (RGZ 105, 253; 107, 269; 108, 253; 111, 226; 112, 191; RG JW 1924, 800 Nr. 7). Dies braucht nicht durch Verwaltungsakt zu geschehen, die Enteignung kann vielmehr auch unmittelbar durch das Gesetz bewirkt werden (RGZ 102, 165; 103, 200; 109, 310). Auf den letzteren Gesichtspunkt kommt es im gegenwärtigen Falle nicht an; aber die an erster Stelle aufgezählten Voraussetzungen sind gegeben, denn nach § 10 DuNG hat jetzt der Hamburger Staat durch die Denkmalschutzbehörde zu bestimmen, ob und welche Veränderungen der Kläger auf seinem Grundstück

vornehmen darf. Das Anlegen von Sand- und Kiesgruben ist ihm bereits verboten worden; er darf aber ohne Zustimmung der Behörde auch keine Hoch- oder Tiefbauten errichten, ebenso wenig darf er die Parzelle aufforsten.

Vergebens beruft sich die Revision auf die Entscheidung RGZ 107, 261 (269). Dort wird die mitgeteilte Umgrenzung des Begriffs der Enteignung anerkannt, dann aber ausgeführt, dass das im Freistaat Sachsen eingeführte gesetzliche Vorkaufsrecht keine Enteignung bedeute, da es nach wie vor dem Belieben des Grundstückseigentümers vorbehalten bleibe, ob und zu welchen Bedingungen er verkaufen wolle. Hier ist das Belieben des Grundstückseigentümers aber gerade ausgeschlossen worden. Anschütz, den das Berufungsgericht noch als Vertreter der engeren Auffassung vom Begriff der Enteignung anführt, hat sich in der neuesten (3. und 4.) Auflage seines Kommentars zur RVerf S. 398 der Ansicht des Reichsgerichts angeschlossen.

Ein fernerer Angriff der Revision kommt auf die Art. 109 und 111 EGBGB zurück. Von diesen betrifft Art. 109 das eigentliche Enteignungsrecht und behält es der landesgesetzlichen Regelung vor. Inzwischen hat aber das Reich in Art. 153 Abs. 2 RVerf einzelne Fragen der Enteignung selbstständig geregelt und namentlich den Grundsatz ausgesprochen, dass nur gegen angemessene Entschädigung enteignet werden dürfe, soweit nicht durch Reichsgesetz ein anderes bestimmt sei. Mit Recht hat deshalb das Berufungsgericht angenommen, dass das nach In-Kraft-Treten der Reichsverfassung erlassene Hamburgische DuNG nicht in der Lage war, von sich aus eine entschädigungslose Enteignung anzuordnen. Das will auch die Revision, soweit ersichtlich, nicht bestreiten; sie meint aber, das DuNG werde durch Art. 111 EGBGB gedeckt, weil es zu den landesgesetzlichen Vorschriften gehöre, durch welche das Eigentum im öffentlichen Interesse in Ansehung tatsächlicher Verfügungen beschränkt werde. Der Art. 111 aaO betrifft indessen nur landesgesetzliche Vorschriften, die unmittelbar und ohne Eingreifen eines besonderen Verwaltungsaktes Inhalt und Begriff des Eigentums beschränken. Diese Voraussetzungen sind, wie schon dargelegt, hier nicht gegeben.

Die Revision hat sich schließlich noch auf Art. 150 Abs. 1 und Art. 155 Abs. 1 Satz 1 RVerf berufen. In der ersten Vorschrift heißt es:

„Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates.“

Es ist anzuerkennen, dass das DuNG in diesem Satze der Verfassung eine reichsgesetzliche Unterlage findet. Nicht gesagt ist hier aber, dass der Schutz auf Kosten Dritter ausgeübt werden dürfe. Wenn der Beklagte beim Denkmalschutz die Rechte Dritter beeinträchtigt oder verletzt, so muss er die gesetzlichen Folgen tragen.

Art. 155 Abs. 1 Satz 1 RVerf lautet:

„Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staatswegen in einer Weise überwacht, die Missbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern.“

Das ist der Programmsatz der Bodenreformer, die hier zu einer Richtlinie für den Gesetzgeber erhoben wurde, eben deshalb aber nicht unmittelbar Rechte und Pflichten für die einzelnen erzeugt (vgl. Anschütz, aaO S. 405). Im Übrigen hat der Missbrauch, den Art. 155 Abs. 1 Satz 1 verhüten will, mit Kunst- und Denkmalschutz nichts zu tun. Die Vorschrift des Art. 155 wendet sich gegen die übergroße Ansammlung von Grundbesitz in den Händen einzelner Personen und weiter dagegen, dass das Land oder die in ihm ruhenden Bodenschätze in gewinnsüchtiger Absicht der Allgemeinheit vorenthalten oder ihr doch nur unter wucherischer Ausbeutung der Volksgenossen zugänglich gemacht werden.

Nach alledem kann der Kläger eine angemessene Entschädigung für die vollzogene Enteignung fordern. In der Klage spricht er sowohl von einer Enteignungsentschädigung als auch von einem Anspruch auf Schadensersatz nach besonderem Hamburger Recht. Das Oberlandesgericht hat ihm die Enteignungsentschädigung zugesprochen, nicht dagegen den Schadensersatz. Das ist ein Unterschied und darauf muss hingewiesen werden, weil das Berufungsurteil gelegentlich ungenau vom „Schadensersatz wegen der dem Kläger bezüglich des Grundstücks auferlegten Beschränkung“ spricht, womit offenbar die Enteignungsentschädigung gemeint ist. Der von der Enteignung Betroffene kann nicht Schadensersatz, d. h. vollständigen Ersatz des ihm entstandenen Vermögensschadens verlangen, er muss sich mit einer „angemessenen Entschädigung“ begnügen, im vorliegenden Falle mit dem Ersatz des Minderwertes, der sich aus der vorgenommenen Eigentumsbeschränkung ergibt (RGZ 112, 189). Der Kläger wird also nicht so rechnen dürfen, wie er es in der Klage getan hat, wo er einfach den Wert des in dem Grundstück ruhenden Sandes und Kieses erstattet verlangt. Er wird vielmehr den Wert dartun müssen, den seine Parzelle bei unbeschränkten Eigentümerrechten besäße, und den Wert, den sie heute als geschützte Umgebung eines Baudenkmals hat. Der Unterschied beider Werte wird ihm zuzusprechen sein.

Anmerkung Dieter J. Martin

Die Entscheidung ist als „Hamburger Galgenbergurteil“ in die Geschichte des Denkmalrechts eingegangen. Es erging zu einem der frühen deutschen Denkmalschutzgesetze, dem Hamburger Gesetz von 1920. Das Reichsgericht anerkannte zwar eine reichsgesetzliche Ermächtigung zur Denkmalschutzgesetzgebung, jedoch kein Recht, den Schutz auf Kosten Dritter auszuüben, wenn der Eigentümer in seinem Verfügungsrecht beschränkt wird. Das Hamburger Gesetz wurde aber nicht für ungültig erklärt, wohl weil es eine

Entschädigung auch nicht ausgeschlossen hatte. S. hierzu auch F. Hammer, Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland, Tübingen 1995, S. 212 ff. m. w. N. aus dem Schrifttum.

Nach heutigem Verständnis handelt es sich bei der Unterschutzstellung, also der Eintragung von Denkmälern in die Denkmalliste, sowohl im nachrichtlichen wie im konstitutiven System nicht um eine Enteignung, weil es bereits an der Entziehung des Eigentums oder einer ähnlich geschützten Rechtsposition fehlt. S. z. B. OVG NW, Urteil vom 18.5.1984, EzD 2.2.6.1 Nr. 6, weitere Nachweise bei Strobl/Majocco/Sieche, DSchG BW, 2. Aufl. 2002, § 24 Erl. 7. Eine Entschädigungs- bzw. Ausgleichspflicht kann erst mit der Auferlegung konkreter Lasten durch die Behörden entstehen, wenn die Grenzen der Sozialbindung des Eigentums in unverhältnismäßiger Weise überschritten sind, s. hierzu BVerfG vom 2.3.1999, BVerfGE 100, 226 = EzD 1.1 Nr. 7. In diesen Fällen muss der Betroffene nunmehr den Primärrechtsschutz durch die Verwaltungsgerichte in Anspruch nehmen, so dass es heute zu einem vergleichbaren Urteil des Bundesgerichtshofs nicht mehr kommen könnte.