

Gericht: BVerfG 1. Senat
Entscheidungsname: Denkmalschutz
Entscheidungsdatum: 02.03.1999
Aktenzeichen: 1 BvL 7/91
Dokumenttyp: Beschluß

Quelle:

Normen: Art 14 Abs 1 S 1 GG, Art 14 Abs 1 S 2 GG, Art 14 Abs 2 S 2 GG, Art 14 Abs 3 S 2 GG, Art 14 Abs 3 S 3 GG ... mehr

Verfassungswidrigkeit der Regelung des rheinland-pfälzischen Denkmalschutzgesetzes über die Beseitigung eines Kulturdenkmals wegen Nichtberücksichtigung der Eigentümerinteressen bei Entscheidung über Abbrucherlaubnis - Rechtfertigung von Eigentumsbeschränkungen angesichts des hohen Ranges des Denkmalschutzes - Unverhältnismäßigkeit des Beseitigungsverbots bei Fehlen jeglicher Nutzungsmöglichkeit - unzulängliche Ausgleichsregelung

Leitsatz

1. Denkmalschutzrechtliche Regelungen, die Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen, sind mit Art 14 Abs 1 GG unvereinbar, wenn sie unverhältnismäßige Belastungen des Eigentümers nicht ausschließen und keinerlei Vorkehrungen zur Vermeidung derartiger Eigentumsbeschränkungen enthalten.
2. Ausgleichsregelungen, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in besonderen Härtefällen wahren sollen, sind unzulänglich, wenn sie sich darauf beschränken, dem Betroffenen einen Entschädigungsanspruch in Geld zuzubilligen. Die Bestandsgarantie des Art 14 Abs 1 Satz 1 GG verlangt, daß in erster Linie Vorkehrungen getroffen werden, die eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich erhalten.
3. Wie der Gesetzgeber auf normativer Ebene mit der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums auch Voraussetzungen, Art und Umfang des Ausgleichs sonst unverhältnismäßiger Belastungen zu regeln hat, muß die Verwaltung bei der Aktualisierung der Eigentumsbeschränkung zugleich über den gegebenenfalls erforderlichen Ausgleich zumindest dem Grunde nach entscheiden. Die Voraussetzungen dafür muß der Gesetzgeber schaffen.
4. § 13 Abs 1 Satz 2 des rheinland-pfälzischen Denkmalschutz- und -pflegegesetzes (juris: DSchPflG RP) ist mit der Eigentumsgarantie des Art 14 Abs 1 GG unvereinbar.

Orientierungssatz

- 1a. Die Regelung des DSchPflG RP § 13 Abs 1 S 2, die generell und abstrakt die Nutzungsmöglichkeiten eines mit einem Denkmal bebauten Grundstücks beschränkt, bestimmt damit Inhalt und Schranken des Eigentums iSv GG Art 14 Abs 1 S 2 . Sie entzieht aber keine konkreten Eigentumspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben.
- 1b. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weitergehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. Der Kernbereich der Eigentumsgarantie darf dabei nicht ausgehöhlt werden. Zu diesem gehört sowohl die Privatnützigkeit als auch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den

Eigentumsgegenstand (vgl BVerfG, 1994-11-22, 1 BvR 351/91, BVerfGE 91, 294 <308>).

2. Die Regelung des DSchPflG RP § 13 Abs 1 S 2, die eine Berücksichtigung von Eigentümerbelangen - anders als andere Landesdenkmalschutzgesetze - nicht vorsieht, schränkt die Rechte der von ihr betroffenen Eigentümer in bestimmten Fallgestaltungen unverhältnismäßig stark ein.

2a. Der Schutz von Kulturdenkmälern ist ein legitimes gesetzgeberisches Anliegen, Denkmalpflege eine Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang, die einschränkende Regelungen iSv GG Art 14 Abs 1 S 2 rechtfertigt. Zudem wird der Denkmalschutz in Rheinland-Pfalz durch eine ausdrückliche Regelung in der Landesverfassung (Verf RP Art 40 Abs 3) verstärkt.

2b. Der Genehmigungstatbestand des DSchPflG § 13 Abs 1 S 2 ist geeignet und erforderlich, den Zweck des Gesetzes zu erfüllen. Im Regelfall führt die Anwendung der Norm auch nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung des Eigentümers im engeren Sinn. Angesichts des hohen Ranges des Denkmalschutzes und im Blick auf GG Art 14 Abs 2 Satz 2 muß der Eigentümer es grundsätzlich hinnehmen, daß ihm möglicherweise eine rentablere Nutzung des Grundstücks verwehrt wird. GG Art 14 Abs 1 schützt nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums (vgl BVerfGE 91, 294 <310>).

2c. Zu Ls 1:

Anders liegt es aber - wie im vorliegenden Fall -, wenn für ein geschütztes Baudenkmal keinerlei sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr besteht. Dazu kann es kommen, wenn die ursprüngliche Nutzung infolge geänderter Verhältnisse hinfällig wird und eine andere Verwendung, auf die der Eigentümer in zumutbarer Weise verwiesen werden könnte, sich nicht verwirklichen läßt. Kann der Eigentümer von einem Baudenkmal keinen vernünftigen Gebrauch machen und es auch nicht veräußern, dann wird dessen Privatnützigkeit nahezu vollständig beseitigt. Nimmt man die gesetzliche Erhaltungspflicht hinzu, so wird aus dem Recht eine Last, die der Eigentümer allein im öffentlichen Interesse zu tragen hat, ohne dafür die Vorteile einer privaten Nutzung genießen zu können. Die Versagung einer Beseitigungsgenehmigung ist dann nicht mehr zumutbar.

3. An der Unverhältnismäßigkeit des Beseitigungsverbots in bestimmten Fallgruppen ändert sich durch die sog salvatorische Entschädigungsklausel des DSchPflG § 31 Abs 1 S 2 nichts.

3a. Zwar können unzumutbare Auswirkungen einer den Inhalt des Eigentums bestimmenden Regelung grundsätzlich durch Ausgleichsmaßnahmen verhindert werden. Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen von Ausgleichsregelungen im Anwendungsbereich des GG Art 14 Abs 1 S 2 vgl BVerfG, 1988-11-30, 1 BvR 1301/84, BVerfGE 79, 174 <192, 198>.

3b. Zu Ls 2:

Ausgleichsregelungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. In Betracht kommen Übergangsregelungen, Ausnahme- und Befreiungsvorschriften sowie der Einsatz sonstiger administrativer und technischer Vorkehrungen und nur im Einzelfall ein finanzieller Ausgleich oder die Übernahme durch die öffentliche Hand zum Verkehrswert.

3c. Zu Ls 3:

Der Gesetzgeber hat seine materiellrechtlichen Ausgleichsregelungen durch verwaltungsverfahrenrechtliche Vorschriften zu ergänzen, die sicherstellen, daß mit einem die Eigentumsbeschränkung aktualisierenden Verwaltungsakt zugleich über einen dem belasteten Eigentümer gegebenenfalls zu gewährenden Ausgleich entschieden wird; bei finanzieller Kompensation ist zumindest dem Grunde nach über das Bestehen des Anspruchs zu entscheiden.

3d. Die salvatorische Klausel des DSchPflG § 31 Abs 1 S 2 genügt diesen Anforderungen nicht. Weder sieht sie vor, daß eine verfassungswidrige Inanspruchnahme des Eigentums in erster Linie durch Ausnahme- und Befreiungsregelungen sowie sonstige administrative und technische Vorkehrungen

vermieden werden soll, noch regelt sie das Verwaltungsverfahren so, daß dem Rechtsschutz des Betroffenen in der dargelegten Weise Rechnung getragen wird.

4. Zu Ls 4:

Dem Gesetzgeber wird eine Frist bis 2001-06-30 gesetzt, innerhalb derer er sich entscheiden muß, ob er den Denkmalschutz mit Hilfe von Befreiungs- und Ausgleichsregelungen soweit verfassungsrechtlich möglich aufrechterhalten will. Erläßt er keine Neuregelung, so muß ab 2001-07-01 eine Beseitigung von Kulturdenkmälern hingenommen werden, wenn ihre Erhaltung dem Eigentümer nicht zugemutet werden kann. Bis der Gesetzgeber eine Neuregelung getroffen hat - längstens bis zum Ablauf der Frist -, kann über Anträge auf Erteilung einer denkmalschutzrechtlichen Beseitigungsgenehmigung nicht abschließend entschieden werden, wenn die Beseitigung nicht im öffentlichen Interesse erlaubt werden soll.

Fundstellen ...

Verfahrensgang ...

Diese Entscheidung wird zitiert von ...

Diese Entscheidung zitiert ...

Tenor

§ 13 Absatz 1 Satz 2 des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler (Denkmalschutz- und -pflegegesetz - DSchPflG) vom 23. März 1978 (Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 159) ist mit Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar.

Gründe

A.

1

Das Verfahren betrifft die Frage, ob es mit der Eigentumsgarantie vereinbar ist, daß der Gesetzgeber eine Berücksichtigung von Interessen des Eigentümers bei der Entscheidung über die Beseitigung eines Baudenkmals nicht vorsieht.

I.

2

In Rheinland-Pfalz sind "Gegenstände aus vergangener Zeit", an deren Erhaltung und Pflege ein öffentliches kulturhistorisches Interesse besteht, Kulturdenkmäler (§ 3 des Landesgesetzes zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler <Denkmalschutz- und -pflegegesetz - DSchPflG> vom 23. März 1978 <GVBl S. 159>). Sie müssen vom Eigentümer erhalten und gepflegt werden (§ 2 Abs. 1). Sind sie von der Verwaltung förmlich unter Schutz gestellt worden, dürfen sie nur noch mit behördlicher Genehmigung verändert oder beseitigt werden (§§ 8, 13). Über Veränderungsanträge entscheidet die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen. Die Beseitigung eines Kulturdenkmals darf jedoch nur im öffentlichen

Interesse genehmigt werden (§ 13 Abs. 1). Eigentümerinteressen bleiben dabei unberücksichtigt.

3

Maßnahmen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege werden im Rahmen der verfügbaren Mittel vom Land gefördert (§ 29 Abs. 1). Ein Kulturdenkmal darf enteignet werden, wenn es auf andere zumutbare Weise nicht erhalten werden kann (§ 30 Abs. 1 Nr. 1). Das Land muß den Eigentümer entschädigen, wenn er sein Grundstück wegen einer denkmalschutzrechtlichen Maßnahme nicht mehr wie bisher verwenden kann und die wirtschaftliche Nutzbarkeit insgesamt erheblich beschränkt wird (§ 31 Abs. 1 Satz 1). Eine angemessene Entschädigung sieht das Gesetz auch für den Fall vor, daß eine denkmalschutzrechtliche Maßnahme "in sonstiger Weise enteignend wirkt" (§ 31 Abs. 1 Satz 2).

4

Die einschlägigen Bestimmungen haben folgenden Wortlaut:

§ 1

5

Aufgabe des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege

6

(1) Aufgabe des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege ist es, die Kulturdenkmäler (§ 3) zu erhalten und zu pflegen, insbesondere deren Zustand zu überwachen, Gefahren von ihnen abzuwenden und sie zu bergen.

7

(2) bis (4) ...

§ 2

8

Pflicht zur Erhaltung und zur Pflege

9

(1) Eigentümer, sonstige Verfügungsberechtigte und Besitzer sind verpflichtet, die Kulturdenkmäler im Rahmen des Zumutbaren zu erhalten und zu pflegen. ...

10

(2) und (3) ...

§ 3

11

Begriff des Kulturdenkmals

12

Kulturdenkmäler sind Gegenstände aus vergangener Zeit,

13

1. die

14

a) Zeugnisse, insbesondere des geistigen oder künstlerischen Schaffens oder des handwerklichen oder technischen Wirkens,

15

b) ... oder

16

c) kennzeichnende Merkmale der Städte und Gemeinden

17

sind und

18

2. an deren Erhaltung und Pflege

19

a) aus wissenschaftlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Gründen,

20

b) zur Förderung des geschichtlichen Bewußtseins oder der Heimatverbundenheit oder

21

c) zur Belebung und Werterhöhung der Umwelt ein öffentliches Interesse besteht.
§ 8

22

Unterschutzstellung

23

(1) Kulturdenkmäler werden durch Verwaltungsakt unter Schutz gestellt ...
(geschützte Kulturdenkmäler).

24

(2) bis (7) ...

§ 13

25

Genehmigung von Veränderungen, Anzeige von Instandsetzungen

26

(1) Ein geschütztes Kulturdenkmal darf nur mit Genehmigung

27

1. zerstört, abgebrochen, zerlegt oder beseitigt,

28

2. umgestaltet oder sonst in seinem Bestand verändert,

29

3. in seinem Erscheinungsbild nicht nur vorübergehend beeinträchtigt,

30

4. von seinem Standort entfernt

31

werden. Im Falle der Nummer 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.

32

(2) bis (6) ...

§ 31

33

Sonstige entschädigungspflichtige Maßnahmen

34

(1) 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 zu leisten. Das gleiche gilt, wenn die Maßnahme in sonstiger Weise enteignend wirkt.

35

(2) Bei unbeweglichen Gegenständen finden die Bestimmungen des Landesenteignungsgesetzes über die Entschädigung entsprechende Anwendung ...
II.

36

1. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, ein Industrieunternehmen in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft (im folgenden: Klägerin), ist Eigentümerin einer gegen Ende des vorigen Jahrhunderts als Direktorenwohnhaus errichteten Villa mit einer Nutzfläche von etwa 950 qm, die in unmittelbarer Nähe des Industriebetriebs der Klägerin liegt. Die untere Denkmalschutzbehörde beschreibt das Objekt wie folgt:

37

Das palastartige Gebäude entstammt wohl dem späten 19. Jahrhundert. Es repräsentiert den Typus der vornehmen Villa jener Epoche, die Unternehmergeist und - im besten Sinne - Mäzenatentum der Gründerzeit ausdrückt. Elemente der Epochen von der Renaissance bis zum Klassizismus verbinden sich zu einer Einheit französischer Prägung.

38

Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges wurde das Gebäude als Wohnhaus genutzt und diente anschließend betrieblichen Zwecken. Hierfür war es jedoch nach Einschätzung der Eigentümerin auf Dauer nicht geeignet. Seit 1981 steht es leer.

39

2. Im Jahre 1981 beantragte die Klägerin 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 des Gebäudes ohne Erfolg geblieben seien und die Erhaltung der Bausubstanz einen unverhältnismäßigen Energie- und Instandsetzungsaufwand erfordere. Im Verwaltungsverfahren einigten sich die Klägerin 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; die Klägerin hätte ihm die Villa zu diesem Zweck kostenlos und langfristig überlassen, wenn er die Unterhaltung übernommen hätte. Den dafür notwendigen Sanierungsaufwand bezifferte die Verwaltung damals mit rund 1 Mio. DM. Die jährlichen Unterhaltungskosten wurden von der Klägerin auf 300.000 DM geschätzt. Die Bemühungen um eine denkmalverträgliche Nutzung scheiterten an den Kosten. Ein privater Interessent fand sich nicht.

40

Die Denkmalfachbehörde stimmte dem Abbruchartrag nicht zu und veranlaßte die untere Denkmalschutzbehörde, die Villa als Kulturdenkmal unter Schutz zu stellen. Die untere Denkmalschutzbehörde erhob Gegenvorstellungen, weil Erhaltung und Pflege des leerstehenden Gebäudes unzumutbar seien. Die Denkmalfachbehörde hielt jedoch an ihrer Entscheidung fest.

41

Im Jahre 1983 wurde die Villa förmlich unter Schutz gestellt. Der Widerspruch der Klägerin blieb im Ergebnis ohne Erfolg. Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht bejahten die Denkmalqualität aufgrund eines Sachverständigengutachtens.

42

In den Entscheidungsgründen führt das Oberverwaltungsgericht unter anderem aus, bei der förmlichen Unterschutzstellung eines Objekts komme es ausschließlich auf die Denkmaleigenschaft an. Andere Umstände, insbesondere die wirtschaftlichen Verhältnisse des Eigentümers oder die weitere Verwertbarkeit des Schutzobjektes, seien in diesem Verfahren nicht zu prüfen. Das Urteil ist rechtskräftig.

43

3. Gleichzeitig mit der Unterschutzstellung lehnte die untere Denkmalschutzbehörde durch besonderen Bescheid den Antrag der Klägerin auf Erteilung einer denkmalschutzrechtlichen Abbruchgenehmigung ab. Gründe des Gemeinwohls, die eine Genehmigung rechtfertigen könnten, gebe es nicht. Daß sich für das Gebäude keine Nutzung finden lasse und die Unterhaltung des Anwesens wegen der hohen Erhaltungskosten unwirtschaftlich sei, könne bei der Entscheidung gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG nicht berücksichtigt werden.

44

Widerspruch und Klage blieben ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht vertrat den Standpunkt, die privaten Interessen der Klägerin seien unbeachtlich. Der Eigentümer müsse ein Nutzungs- und Sanierungskonzept entwickeln, das mit den Denkmalbehörden abzusprechen sei und bezuschußt werde. Abgesehen davon seien die

von der Klägerin geltend gemachten Renovierungskosten nicht zuletzt deswegen so hoch, weil diese ihre denkmalrechtliche Erhaltungs- und Pflegepflicht über einen längeren Zeitraum hinweg vernachlässigt habe.

III.

45

Das Berufungsgericht hat das Verfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt,

46

ob § 13 Abs. 1 Satz 2 des Landesgesetzes zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler - DSchPflG - vom 23. März 1978 (GVBl S. 159) insoweit verfassungswidrig ist, als darin bestimmt wird, daß im Falle der Nr. 1 (des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSchPflG) die Genehmigung nur erteilt werden darf, wenn andere Erfordernisse des Gemeinwohls die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege überwiegen.

47

1. Die Entscheidung des Rechtsstreits hänge davon ab, ob § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Bei Gültigkeit der Norm wäre die Berufung zurückzuweisen, weil der Beklagte dann die Erteilung der Abbruchgenehmigung zu Recht versagt hätte. § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG lasse der Denkmalschutzbehörde keinen Raum für die Berücksichtigung privater Belange des Denkmaleigentümers. Eine Zumutbarkeitsprüfung, wie sie in anderen Landesdenkmalschutzgesetzen zu finden sei, sehe das Gesetz nicht vor. Diese Auslegung ergebe sich aus Wortlaut und Sinn der Vorschrift und werde durch Systematik und Entstehungsgeschichte des Gesetzes bestätigt.

48

Wäre § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG hingegen verfassungswidrig, müsse der Beklagte unter Aufhebung des angefochtenen Urteils und der entgegenstehenden Bescheide verpflichtet werden, den Antrag auf Erteilung einer Abbruchgenehmigung nach der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden. Der Genehmigungsvorbehalt des § 13 Abs. 1 Satz 1 DSchPflG bleibe bestehen, weil er eine selbständige Bedeutung besitze. Bei Nichtigkeit des Satzes 2 müsse das beklagte Land nach pflichtgemäßem Ermessen über den Antrag entscheiden. Dabei müßten einerseits die hohen Erhaltungskosten und die nur eingeschränkte wirtschaftliche Verwertbarkeit der Villa und andererseits die Bedeutung und der Erhaltungszustand dieses Denkmals gegeneinander abgewogen werden. Derartige Ermessenserwägungen habe das beklagte Land bisher nicht angestellt. Eine Ermessensreduzierung dahin, daß die Genehmigung in jedem Fall abgelehnt werden müsse, könne nicht angenommen werden.

49

2. § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG verstoße gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, weil in der Versagung einer Abbruchgenehmigung ein enteignender Eingriff liegen könne, Art und Ausmaß der zu leistenden Entschädigung aber nicht geregelt seien.

50

Die Befugnis des Eigentümers zum Abbruch seines Bauwerks sei eine enteignungsfähige Rechtsposition im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG. In diese Position könne durch die Versagung einer Beseitigungsgenehmigung auf der Grundlage des § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG eingegriffen werden. Ob eine derartige Einschränkung der Eigentümerbefugnisse noch zur Sozialbindung des Eigentums

gehöre oder bereits eine Enteignung darstelle, hänge davon ab, was vom Eigentum übrigbleibe. Die Enteignungsschwelle sei insbesondere dann überschritten, wenn aufgrund der Nutzungsbeschränkung eine sinnvolle privatnützige Verwendungsmöglichkeit nicht mehr gegeben sei. Werde der Eigentümer in einem solchen Fall gezwungen, das Denkmal ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit zu erhalten und zu pflegen, ohne selbst irgendeinen Nutzen daraus ziehen zu können, so sei die Enteignungsschwelle überschritten.

51

Der Anwendungsbereich des § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG erfasse auch diesen Fall. Insofern könne dieser Genehmigungstatbestand zu einem Enteignungseingriff führen. Dieser Bewertung stehe weder entgegen, daß § 29 DSchPflG Förderungsmaßnahmen des Landes im Rahmen der - nur in geringer Höhe - verfügbaren Landeshaushaltsmittel vorsehe, noch daß § 30 DSchPflG eine Enteignung des Denkmals für zulässig erachte, noch daß schließlich § 31 Abs. 1 Satz 1 DSchPflG dem Eigentümer bei einer Beschränkung der bisher rechtmäßig ausgeübten Nutzung eine angemessene Entschädigung zubillige. Denn im Fall des "Nur"-Denkmals, bei dem eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung nicht mehr möglich sei und nur der Abbruch eine wirtschaftliche Alternative verspreche, könne eine enteignende Wirkung nicht vermieden werden.

52

Dies sei verfassungswidrig. Nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG müsse jedes nachkonstitutionelle Enteignungsgesetz eine Regelung über Art und Ausmaß der Entschädigung enthalten. Der Gesetzgeber müsse festlegen, wann eine Enteignung vorliege, die eine Entschädigungspflicht im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG auslöse. Diese Aufgabe dürfe nicht den rechtsanwendenden Organen überlassen werden. Auch die Höhe der Entschädigung müsse hinreichend bestimmt geregelt werden. Die sogenannte salvatorische Klausel des § 31 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG genüge diesen Anforderungen nicht.

53

§ 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG lasse sich nicht verfassungskonform auslegen. Dem stünden der eindeutige Wortlaut und der klar erkennbare Wille des Gesetzgebers entgegen. Dieser habe im Hinblick auf die zahlreichen Burgen in Rheinland-Pfalz auch keinen Übernahmeanspruch schaffen wollen. Aus dem in § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG enthaltenen Enteignungstatbestand werde auch dann keine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung, wenn man die Entschädigungsregelung des § 31 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG als einen Ausgleichsanspruch ansehe. Lasse aber § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG in bestimmten Fällen eine verfassungswidrige Enteignung zu, so sei dieser Genehmigungstatbestand insgesamt verfassungswidrig.

I.V.

54

Zu dem Verfahren haben der Minister der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz namens der Landesregierung und der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz Stellung genommen. Der Präsident des Bundesgerichtshofs hat eine Stellungnahme des III. Zivilsenats, der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts eine Äußerung des 4. Revisionssenats vorgelegt. Weiterhin hat sich die Klägerin des Ausgangsverfahrens geäußert.

55

1. Der Minister der Justiz äußert Bedenken gegen die Zulässigkeit der Vorlage. Auf die Vorlagefrage komme es nur an, wenn private Belange der Klägerin des Ausgangsverfahrens in unzumutbarer Weise betroffen wären. Dazu habe das

Oberverwaltungsgericht jedoch keine eigenen Feststellungen getroffen. Es übernehme ohne weitere Sachaufklärung die Angaben der Klägerin zu den Erhaltungskosten und zur wirtschaftlichen Verwendbarkeit der Villa sowie zur Bedeutung und zum Erhaltungszustand des Denkmals. Bei insgesamt zumutbarer Belastung der Klägerin hätte die Berufung auch im Falle der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm zurückgewiesen werden müssen.

56

Die Darlegungen des Oberverwaltungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit des § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG seien unzulänglich. Insbesondere habe das Gericht sich mit der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums sowie zur Legal- und Administrativenteignung nicht auseinandergesetzt.

57

Weiterhin habe es das Oberverwaltungsgericht versäumt, nach einer verfassungskonformen Auslegung des § 31 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG zu suchen. Zu dieser Frage liege neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts vor, mit der sich das Oberverwaltungsgericht hätte auseinandersetzen müssen. Der verfassungsrechtlichen Beurteilung des vorliegenden Gerichts könne nicht gefolgt werden. § 13 Abs. 1 DSchPflG regle keine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG, sondern bestimme Inhalt und Schranken des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Diese Einordnung bleibe auch dann gültig, wenn es in Einzelfällen zu Belastungen komme, die nicht mehr mit dem Grundgesetz im Einklang stünden. Infolgedessen könne auch eine Verfassungswidrigkeit des § 13 Abs. 1 DSchPflG nicht mit dem Fehlen einer den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG genügenden Entschädigungsregelung begründet werden. Auf die vom Oberverwaltungsgericht geprüfte und verneinte Frage, ob § 31 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG genüge, komme es deshalb nicht an.

58

Die zur Prüfung gestellte Norm sei mit Art. 14 Abs. 1 GG jedenfalls deshalb vereinbar, weil § 31 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG einen Ausgleichsanspruch gewähre, der verfassungswidrige Härtefälle entscheidend abmildere.

59

2. Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz schließt sich der Auffassung der Landesregierung an.

60

3. Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs meint, die verfassungsrechtlichen Grenzen inhalts- und schrankenbestimmender Gesetze dürften überschritten sein, wenn dem Eigentümer eines denkmalgeschützten Grundstücks durch Verwaltungsakt die Möglichkeit einer privatnützigen Verwendung schlechthin genommen werde oder wenn das Gesetz die Verwaltung ermächtige, jede privatnützige Verwendung eines Eigentumsobjekts zu unterbinden, die sich gegen das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Denkmals richte. Die zur Prüfung stehende Regelung sei daher mit der Eigentumsgarantie wohl nicht vereinbar.

61

Der Senat bezeichne unzumutbare Einwirkungen auf das Eigentum, die nach der vom Gesetzgeber gewählten Rechtsform keine Enteignungen im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG darstellten, als "enteignend". Derartige Einwirkungen in der Folge inhalts-

und schrankenbestimmender Gesetze führten damit zu einer Entschädigung, wenn sie von einem überwiegenden öffentlichen Interesse gedeckt seien, dem betroffenen Eigentümer aber ein Sonderopfer auferlegten. Die Frage, ob in solchen Fällen die Wirksamkeit der gesetzlichen Entschädigungsklausel an Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG oder Art. 14 Abs. 1 GG zu messen sei, habe mehr akademische Bedeutung, seitdem auch das Bundesverwaltungsgericht salvatorische Entschädigungsklauseln jedenfalls für eine Übergangszeit als wirksam ansehe.

62

Eine Beschränkung in der Nutzung denkmalgeschützten Eigentums möge, wenn sie im Vollzug inhalts- und schrankenbestimmender Normen vorgenommen werde, nicht als Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG anzusehen sein. Immerhin seien aber Fälle denkbar, in denen die Einflußnahme auf die Verwendung des Eigentumsobjekts bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise derart intensiv in die Substanz eingreife, daß dem Eigentümer eine Verwendung zu privatem Nutzen gänzlich verwehrt werde. Solche Maßnahmen gingen über das hinaus, was im Vollzug inhalts- und schrankenbestimmender Normen verfassungsrechtlich zulässig wäre.

63

Eine "Heilung" durch Gewährung einer Entschädigung erscheine nicht möglich. Andernfalls könnte die Bestandsgarantie des Eigentums durch öffentliche Interessen verdrängt werden, die nicht das Gewicht der für die förmliche Enteignung vorausgesetzten Belange des Allgemeinwohls hätten. In solchen Fällen bleibe der öffentlichen Hand wohl nur die förmliche Enteignung. Diese setze jedoch gewichtige Belange des Allgemeinwohls voraus, die auf andere, den Eigentümer weniger belastende Weise nicht verwirklicht werden könnten. Ergebe sich dagegen die Unzumutbarkeit, das Eigentumsobjekt weiter zu behalten, nur aus finanziellen Auswirkungen denkmalschützender Maßnahmen, so brauche nicht unmittelbar auf Art. 14 Abs. 3 GG zurückgegriffen zu werden. Unzumutbare wirtschaftliche Nachteile, die dabei in Einzelfällen aufträten, könnten durch Ausgleichsleistungen im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG kompensiert werden.

64

Problematisch könne die Verweisung des Eigentümers auf einen Übernahmeanspruch sein, wenn allein durch ihn die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs hergestellt werden solle. Die Zubilligung dieses Anspruchs sinne dem Eigentümer an, sich von seinem Eigentum zu trennen, wenn er unzumutbare wirtschaftliche Folgen einer denkmalschützenden Maßnahme nicht hinnehmen wolle. Ein Übernahmeanspruch komme in Betracht, um es dem von einer Enteignung betroffenen Eigentümer zu ermöglichen, die zu enteignenden Flächen aus Gründen des wirtschaftlichen Zusammenhangs im eigenen Interesse auszudehnen oder einer ohnehin drohenden Enteignung zuvorzukommen. Als besondere Form eines Entschädigungsanspruchs komme der Übernahmeanspruch hingegen wohl nur in Betracht, wenn er neben einem Anspruch auf Entschädigung in Geld gewährt werde; denn dann werde der Betroffene nicht genötigt, sich von seinem Eigentum zu trennen, um eine Entschädigung für Einwirkungen zu erhalten, die über die Sozialbindung des Eigentums hinausgingen.

65

4. Der 4. Revisionssenat des Bundesverwaltungsgerichts teilt mit, er neige dazu, die Versagung einer denkmalrechtlichen Beseitigungsgenehmigung auch dann als eine Regelung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG anzusehen, wenn sie in Einzelfällen zu einer unzumutbaren Härte führe. Der aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG fließende Bestandsschutz baulicher Anlagen umfasse weder deren Beseitigung noch Veränderungen, die über die zur Erhaltung und zeitgemäßen Nutzung notwendigen Maßnahmen hinausgingen. Denkmalrechtliche Vorschriften, auf deren Grundlage der Abbruch eines Baudenkmals untersagt werden könne, griffen deshalb nicht in eine

durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Rechtsposition ein. Sie blieben auch dann Inhaltsbestimmungen des Eigentums, wenn sie den Eigentümer wirtschaftlich schwer belasteten. Erweise sich ein Abbruchverbot als für den Eigentümer unzumutbar, so möge es als Inhaltsbestimmung unzulässig sein; die Schwere allein mache den Eingriff jedoch nicht zur Enteignung. Auf die Frage, ob das rheinland-pfälzische Denkmalschutz- und -pflegegesetz eine den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG genügende Entschädigungsregelung enthalte, komme es deshalb nicht an. Denn die Junktim-Klausel gelte nur für Enteignungen im Sinne von Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG .

66

Gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG bestünden jedoch auch dann Bedenken, wenn man die Vorschrift als eine den Inhalt und die Schranken des Eigentums bestimmende Regelung ansehe. Eine das Eigentum beschränkende Regelung, die wie § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG private Interessen völlig unberücksichtigt lasse, sei mit Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG nicht vereinbar. Auch angesichts der überragenden Bedeutung des Denkmalschutzes für die Allgemeinheit sei es bedenklich, dem Eigentümer jegliche Veränderung und damit gegebenenfalls auch jede wirtschaftlich sinnvolle privatnützige Verwendung eines Baudenkmal ohne eine Abwägung seiner privaten Interessen mit dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung gerade dieses Baudenkmal zu untersagen.

67

Zwar könne die Versagung einer Abbruchgenehmigung nicht zu unzumutbaren Belastungen des Eigentümers mit den Folgekosten für die Pflege des Baudenkmal führen; denn eine Erhaltungspflicht bestehe auch nach dem hier einschlägigen Landesgesetz nur in den Grenzen der Zumutbarkeit. Ungeachtet dessen könne eine unzumutbare Belastung des Eigentümers aber etwa dann eintreten, wenn der Erlös bei einem Verkauf des Grundstücks wegen des auf ihm befindlichen Baudenkmal nicht einmal den Bodenwert erreiche. Eine denkmalschutzrechtliche Regelung, die die Belange des Eigentümers in einem solchen Fall überhaupt nicht berücksichtige - selbst wenn die denkmalpflegerischen Interessen unbedeutend seien und das private Interesse gewichtig sei -, widerspreche dem verfassungsrechtlichen Gebot, die Belange des betroffenen Eigentümers mit denen der Allgemeinheit in einen gerechten Ausgleich zu bringen und einseitige Belastungen zu vermeiden.

68

§ 31 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG könne zwar in eine Regelung umgedeutet werden, die eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums in Einzelfällen ausgleichen solle. Die Bedenken gegen § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG würden hierdurch jedoch nicht vollständig ausgeräumt. Für den Eigentümer unverhältnismäßig und unzumutbar könne ein Abbruchverbot nämlich auch aus anderen als finanziellen Gründen sein. So könne sich beispielsweise das Abbruchverbot für ein Gebäude, das heutigen Wohnbedürfnissen nicht mehr entspreche und auch nicht durch bauliche Maßnahmen saniert werden könne, als eine unverhältnismäßige Eigentumsbindung erweisen, wenn das Gebäude zwar als Kulturdenkmal zu qualifizieren sei, an seiner Erhaltung jedoch nur ein geringes öffentliches Interesse bestehe. In einem solchen Fall würde eine finanzielle Entschädigung die Belastung des Eigentümers zwar mindern, einen gerechten Ausgleich jedoch nicht bewirken können.

69

5. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens vertritt die Auffassung, es könne offen bleiben, ob es sich bei § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG um eine Vorschrift im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG oder um eine Enteignungsregelung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG handele. Die Bestimmung sei in jedem Falle verfassungswidrig. Als

inhaltsbestimmende Vorschrift werde sie dem von Verfassungs wegen gebotenen Ausgleich der gegenläufigen Interessen nicht gerecht. Im Falle einer vollständigen Aufhebung der Privatnützigkeit bleibe von der durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten Rechtsposition nichts übrig. Die soziale Funktion von Denkmälern sei aber nicht so bedeutsam, daß ihre Privatnützigkeit vollkommen außer acht bleiben könne. Sehe man § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG für einen Teilbereich als einen Enteignungstatbestand an, sei die Regelung verfassungswidrig, weil § 31 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG nicht entspreche.

B.

70

Die Vorlage ist zulässig. Das Oberverwaltungsgericht hat mit vertretbarer Begründung dargelegt, daß der angefochtene Bescheid im Falle der Gültigkeit der zur Prüfung gestellten Norm Bestand habe, im Falle ihrer Nichtigkeit jedoch aufgehoben werden müsse, damit der Behörde im Rahmen einer Neubescheidung Gelegenheit zur Ermessensausübung gegeben werde. Die für die Entscheidungsalternative erforderlichen Tatsachen ergeben sich aus den Verwaltungsvorgängen, auf deren Inhalt sich die Verwaltungsgerichte bei ihren Feststellungen bezogen haben. Seine Auffassung, § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG sei mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, stützt das Oberverwaltungsgericht auf hinreichend fundierte Erwägungen.

C.

71

Die zur Prüfung gestellte Norm ist mit Art. 14 Abs. 1 GG unvereinbar.

I.

72

1. Bei § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG handelt es sich um eine Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die anhand von Art. 14 Abs. 1 GG und nicht nach Art. 14 Abs. 3 GG zu beurteilen ist.

73

Mit der Enteignung greift der Staat auf das Eigentum des Einzelnen zu. Sie ist darauf gerichtet, konkrete Rechtspositionen, die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt sind, zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben vollständig oder teilweise zu entziehen (BVerfGE 56, 249 <270 ff.> - abweichende Meinung; 70, 191 <199 f.> m.w.N.; 71, 137 <143>; 72, 66 <76>). Dies geschieht entweder durch ein Gesetz, das einem bestimmten Personenkreis konkrete Eigentumsrechte nimmt - Legalenteignung -, oder durch behördlichen Vollzugsakt aufgrund gesetzlicher Ermächtigung zu einem solchen Zugriff - Administrativenteignung - (vgl. BVerfGE 52, 1 <27>; 58, 300 <330 f.>; stRspr).

74

Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Weder die zur Prüfung gestellte Norm, auf der die Genehmigungspflicht für die Beseitigung geschützter Kulturdenkmäler beruht, noch die Versagung der Genehmigung selbst stellen eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG dar. Die Regelung entzieht keine konkreten Eigentumspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben, sondern beschränkt generell und abstrakt die Nutzungsmöglichkeiten eines mit einem Denkmal bebauten Grundstücks; der Versagungsakt aktualisiert diese Beschränkung. § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG bestimmt damit Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG . Diese Einordnung der Norm 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 (vgl. BVerfGE 83, 201 <211 ff.>).

75

Da somit die Verfassungsmäßigkeit der zur Prüfung gestellten Norm anhand von Art. 14 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 GG zu beurteilen ist, gilt die in Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG aufgestellte Forderung, daß Enteignungsgesetze zugleich Art und Ausmaß der Entschädigung regeln müssen (Junktiv-Klausel), ebensowenig wie die Rechtswegregelung in Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG .

76

2. Der Gesetzgeber muß bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Er muß sich dabei im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen halten; insbesondere ist er an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden. Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegenden Belastungen. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weitergehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. Der Kernbereich der Eigentumsgarantie darf dabei nicht ausgehöhlt werden. Zu diesem gehört sowohl die Privatnützigkeit, also die Zuordnung des Eigentumsobjekts zu einem Rechtsträger, dem es als Grundlage privater Initiative von Nutzen sein soll, als auch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand (vgl. BVerfGE 70, 191 <200>; 79, 174 <198>; 87, 114 <138 f.>; 91, 294 <308>).

77

Der Regelungsbefugnis des Gesetzgebers sind unterschiedliche Schranken gezogen. Soweit das Eigentum die persönliche Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich sichert, genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz (vgl. BVerfGE 42, 263 <294>; 50, 290 <340>; 70, 191 <201>; 95, 64 <84>). Demgegenüber ist die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers um so größer, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist; hierfür sind dessen Eigenart und Funktion von entscheidender Bedeutung (vgl. BVerfGE 53, 257 <292>).

78

Begrenzungen der Eigentümerbefugnisse sind in diesem Rahmen als Ausfluß der Sozialgebundenheit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen. Überschreitet der Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums die dargelegten Grenzen, so ist die gesetzliche Regelung unwirksam (BVerfGE 52, 1 <27 f.>), hierauf gestützte Beschränkungen oder Belastungen sind rechtswidrig und können im Wege des Primärrechtsschutzes abgewehrt werden. Zu einem Entschädigungsanspruch führen sie von Verfassung wegen nicht (vgl. BVerfGE 58, 300 <320>).

II.

79

Nach diesen Grundsätzen steht § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG mit Art. 14 Abs. 1 GG nicht im Einklang.

80

1. Die Regelung, die eine Berücksichtigung von Eigentümerbelangen - anders als andere Landesdenkmalschutzgesetze - nicht vorsieht, schränkt die Rechte der von ihr betroffenen Eigentümer in bestimmten Fallgestaltungen unverhältnismäßig stark ein.

81

a) Der Schutz von Kulturdenkmälern ist ein legitimes gesetzgeberisches Anliegen, Denkmalpflege eine Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang, die einschränkende Regelungen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG rechtfertigt. Die Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl S. 209, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1995 <GVBl S. 405>) verpflichtet zudem in Art. 40 Abs. 3 das Land, die Denkmäler der Kunst und der Geschichte in seine Obhut und Pflege zu nehmen.

82

b) Der Genehmigungstatbestand des § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG ist geeignet und erforderlich, den Zweck des Gesetzes zu erfüllen. Da die Beseitigung eines Kulturdenkmals nur genehmigt werden darf, wenn andere Erfordernisse des Gemeinwohls die Belange des Denkmalschutzes überwiegen, und zu prüfen ist, ob den überwiegenden Erfordernissen des Gemeinwohls nicht auf andere Weise Rechnung getragen werden kann, ist die Bewahrung geschützter Kulturdenkmäler in allen sonstigen Fällen gesichert. Ein anderes, gleich wirksames, aber das Eigentum weniger beeinträchtigendes Mittel ist nicht erkennbar.

83

c) Die Anwendung der Norm führt im Regelfall auch nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung des Eigentümers im engeren Sinn. Dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung eines geschützten Denkmals kann nur durch Inpflichtnahme des Eigentümers des Grundstücks und Gebäudes Rechnung getragen werden, dessen Eigentum daher einer gesteigerten Sozialbindung unterliegt. Sie ergibt sich aus der Situationsgebundenheit, hier der Lage und Beschaffenheit des Grundstücks (vgl. BVerfGE 94, 1 <4>; BGHZ 105, 15 <18> jeweils m.w.N.; BayObLG, BayVBl 1999, S. 251 <252>).

84

Durch das Beseitigungsverbot wird die bestehende Nutzung eines Baudenkmals nicht eingeschränkt. Angesichts des hohen Ranges des Denkmalschutzes und im Blick auf Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG muß der Eigentümer es grundsätzlich hinnehmen, daß ihm möglicherweise eine rentablere Nutzung des Grundstücks verwehrt wird. Art. 14 Abs. 1 GG schützt nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums (vgl. BVerfGE 91, 294 <310>).

85

d) Anders liegt es aber, wenn für ein geschütztes Baudenkmal keinerlei sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr besteht. Dazu kann es kommen, wenn die ursprüngliche Nutzung infolge geänderter Verhältnisse hinfällig wird und eine andere Verwendung, auf die der Eigentümer in zumutbarer Weise verwiesen werden könnte, sich nicht verwirklichen läßt. Wenn selbst ein dem Denkmalschutz aufgeschlossener Eigentümer von einem Baudenkmal keinen vernünftigen Gebrauch machen und es praktisch auch nicht veräußern kann, wird dessen Privatnützigkeit nahezu vollständig beseitigt. Nimmt man die gesetzliche Erhaltungspflicht hinzu, so wird aus dem Recht eine Last, die der Eigentümer allein im öffentlichen Interesse zu tragen hat, ohne dafür die Vorteile einer privaten Nutzung genießen zu können. Die Rechtsposition des Betroffenen nähert sich damit einer Lage, in der sie den Namen "Eigentum" nicht mehr verdient. Die Versagung einer

Beseitigungsgenehmigung ist dann nicht mehr zumutbar. Erfordert das Allgemeinwohl nach Auffassung des Gesetzgebers dennoch die Erhaltung des geschützten Kulturdenkmals, wie es bei Bauwerken hoher kulturhistorischer Bedeutung denkbar ist, kann dies nur auf dem Wege der Enteignung (§ 30 Abs. 1 Nr. 1 DSchPflG) erreicht werden.

86

Wo die Grenze der Zumutbarkeit im einzelnen verläuft und in welchem Umfang Eigentümer von der zur Prüfung gestellten Norm in unzumutbarer Weise getroffen werden, kann offen bleiben. Die Verfassungswidrigkeit von § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG folgt bereits daraus, daß die Norm unverhältnismäßige Belastungen des Eigentümers nicht ausschließt und keinerlei Vorkehrungen zur Vermeidung derartiger Eigentumsbeschränkungen enthält.

87

2. An der Unverhältnismäßigkeit des Beseitigungsverbots in bestimmten Fallgruppen ändert sich durch § 31 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG nichts. Nach dieser sogenannten salvatorischen Klausel hat das Land eine angemessene Entschädigung zu leisten, wenn eine auf das Denkmalschutzgesetz gestützte Maßnahme zwar die bisherige Nutzung unberührt läßt (Satz 1), aber dennoch ("in sonstiger Weise") enteignend wirkt. Zwar kann der Gesetzgeber unzumutbare Auswirkungen einer den Inhalt des Eigentums bestimmenden Regelung grundsätzlich - wenngleich nicht uneingeschränkt - durch Ausgleichsmaßnahmen verhindern (a). § 31 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG kann diese Funktion aber nicht erfüllen, weil die Vorschrift den Anforderungen, die an eine Ausgleichsregelung zu stellen sind (b), nicht genügt (c).

88

a) Inhalts- und Schrankenbestimmungen, die für sich genommen unzumutbar wären, aber vom Gesetzgeber mit Ausgleichsmaßnahmen verbunden sind, können ausnahmsweise mit Art. 14 Abs. 1 GG im Einklang stehen.

89

aa) Es ist dem Gesetzgeber grundsätzlich nicht verwehrt, eigentumsbeschränkende Maßnahmen, die er im öffentlichen Interesse für geboten hält, auch in Härtefällen durchzusetzen, wenn er durch kompensatorische Vorkehrungen unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen des Eigentümers vermeidet und schutzwürdigem Vertrauen angemessen Rechnung trägt (vgl. BVerfGE 58, 137 <149 f.>; 79, 174 <192>; 83, 201 <212 f.>). Durch einen solchen Ausgleich kann in bestimmten Fallgruppen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer sonst unverhältnismäßigen oder gleichheitswidrigen Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG herbeigeführt werden.

90

bb) Ausgleichsregelungen sind freilich nicht generell ein verfassungsrechtlich zulässiges Mittel, unverhältnismäßige Eigentumsbeschränkungen mit Art. 14 Abs. 1 GG in Einklang zu bringen. Normen, die Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen, müssen grundsätzlich auch ohne Ausgleichsregelungen die Substanz des Eigentums wahren und dem Gleichheitsgebot entsprechen (vgl. BVerfGE 79, 174 <198> m.w.N.). Wo ausnahmsweise die Anwendung des Gesetzes zu einer unzumutbaren Belastung des Eigentümers führt, können Ausgleichsregelungen aber zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit und zum Ausgleich gleichheitswidriger Sonderopfer in Betracht kommen.

91

cc) Kompensatorische Maßnahmen helfen schließlich in den Fällen nicht weiter, in denen weder mit technischen oder administrativen noch mit finanziellen Mitteln ein Ausgleich gefunden werden kann, der dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht und damit vor Art. 14 Abs. 1 GG standhält. Eine solche Lage kann im hier einschlägigen Bereich etwa dann vorliegen, wenn der Erhaltung eines Denkmals in der gegebenen Situation verhältnismäßig geringes Gewicht zukommt, die Belange des Eigentümers aber besonders schutzwürdig und nicht rein finanzieller Natur sind. Für solche Härtefälle muß das Gesetz eine Beseitigung des Baudenkmals im Rahmen einer Dispensvorschrift zulassen, um uneingeschränkt mit der Eigentumsgarantie im Einklang zu stehen.

92

b) Ausgleichsregelungen im Anwendungsbereich des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG müssen den folgenden Anforderungen entsprechen:

93

aa) Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers. Er ist gehalten, die verfassungsrechtlichen Grenzen inhaltsbestimmender Gesetze zu wahren, und darf, wenn er ein zwingendes Verbot ausspricht, nicht darauf vertrauen, daß die Verwaltung oder die Gerichte Verletzungen der Eigentumsgarantie gegebenenfalls durch ausgleichende Vorkehrungen oder Geldleistungen vermeiden. Soweit kompensatorische Entschädigungsansprüche begründet werden sollen, kann dies ohnehin, auch mit Rücksicht auf das Budgetrecht des Parlaments, nur durch ein Gesetz geschehen.

94

bb) Ausgleichsregelungen, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in besonderen Härtefällen wahren sollen, sind unzulänglich, wenn sie sich darauf beschränken, dem Betroffenen einen Entschädigungsanspruch in Geld zuzubilligen. Die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG verlangt, daß in erster Linie Vorkehrungen getroffen werden, die eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich erhalten. Als Instrumente stehen dem Gesetzgeber hierfür Übergangsregelungen, Ausnahme- und Befreiungsvorschriften sowie der Einsatz sonstiger administrativer und technischer Vorkehrungen zur Verfügung. Ist ein solcher Ausgleich im Einzelfall nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich, kann für diesen Fall ein finanzieller Ausgleich in Betracht kommen, oder es kann geboten sein, dem Eigentümer einen Anspruch auf Übernahme durch die öffentliche Hand zum Verkehrswert einzuräumen.

95

cc) Wie der Gesetzgeber auf normativer Ebene mit der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums auch Voraussetzungen, Art und Umfang des Ausgleichs sonst unverhältnismäßiger Belastungen zu regeln hat, muß die Verwaltung bei der Aktualisierung der Eigentumsbeschränkung zugleich über den gegebenenfalls erforderlichen Ausgleich zumindest dem Grunde nach entscheiden (ebenso Hermes, NVwZ 1990, S. 733 f.).

96

Ein Eigentümer, der einen ihn in seinem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG beeinträchtigenden Verwaltungsakt für unverhältnismäßig hält, muß ihn im Verwaltungsrechtsweg anfechten. Läßt er ihn bestandskräftig werden, so kann er eine Entschädigung auch als Ausgleich im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG nicht mehr einfordern (vgl. BVerfGE 58, 300 <324>). Der Betroffene muß sich

daher entscheiden, ob er den die Eigentumsbeschränkung aktualisierenden Eingriffsakt hinnehmen oder anfechten will. Diese Entscheidung kann er sinnvoll nur treffen, wenn er weiß, ob ihm ein Ausgleich zusteht. Es ist dem Betroffenen nicht zuzumuten, einen Verwaltungsakt, den er für unvereinbar mit der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes hält, in der unsicheren Erwartung eines nachträglich in einem anderen Verfahren zu bewilligenden Ausgleichs bestandskräftig werden zu lassen. Auch die Verwaltungsgerichte müssen, um die Rechtmäßigkeit eines in Eigentumspositionen eingreifenden Verwaltungsaktes abschließend beurteilen zu können, wissen, ob und in welcher Weise eine anderenfalls unzumutbare Belastung ausgeglichen wird.

97

Der Gesetzgeber hat seine materiellrechtlichen Ausgleichsregelungen deshalb durch verwaltungsverfahrensrechtliche Vorschriften zu ergänzen, die sicherstellen, daß mit einem die Eigentumsbeschränkung aktualisierenden Verwaltungsakt zugleich über einen dem belasteten Eigentümer gegebenenfalls zu gewährenden Ausgleich entschieden wird; bei finanzieller Kompensation ist zumindest dem Grunde nach über das Bestehen des Anspruchs zu entscheiden.

98

c) Die salvatorische Klausel des § 31 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG genügt diesen Anforderungen nicht. Weder sieht sie vor, daß eine verfassungswidrige Inanspruchnahme des Eigentums in erster Linie durch Ausnahme- und Befreiungsregelungen sowie sonstige administrative und technische Vorkehrungen vermieden werden soll, noch regelt sie das Verwaltungsverfahren so, daß dem Rechtsschutz des Betroffenen in der dargelegten Weise Rechnung getragen wird. Schon deshalb bietet sie keine verfassungsrechtlich ausreichende Grundlage, unverhältnismäßige Eingriffe aufgrund von § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG auszugleichen. Ob für die Vorschrift, die weder als Grundlage einer Enteignungsentschädigung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 Satz 2 und 3 GG noch als Ausgleichsregelung im Rahmen der gesetzlichen Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG in Betracht kommt, angesichts ihres Wortlauts, der Gesetzessystematik und des Willens des Gesetzgebers überhaupt noch ein Anwendungsbereich verbleibt, ist von den zuständigen Gerichten zu entscheiden.

III.

99

Die Unvereinbarkeit des § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG mit Art. 14 Abs. 1 GG führt nicht zur Nichtigkeit der Vorschrift. Das Bundesverfassungsgericht kann von dem Ausspruch dieser Rechtsfolge absehen, wenn der Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten hat, den verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen.

100

So liegt es hier. Die Nichtigkeit des § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG hätte nach der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Auffassung des vorlegenden Gerichts zur Folge, daß die Beseitigung eines geschützten Kulturdenkmals weiterhin genehmigungsbedürftig bliebe, die Denkmalschutzbehörde über einen entsprechenden Antrag aber nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden und dabei auch die Belange des Eigentümers zu berücksichtigen hätte. In Fällen, in denen dem Eigentümer die Erhaltung des Denkmals nicht zumutbar ist, müßte das Ermessen verfassungskonform dahin ausgeübt werden, daß die Genehmigung zum Abbruch des Denkmals erteilt wird. Damit wäre aber die Absicht des Gesetzgebers durchkreuzt, eine Beseitigung von Kulturdenkmälern nur im übergeordneten öffentlichen Interesse hinzunehmen, obwohl er seine Absicht - wie dargelegt - in verfassungskonformer Weise verwirklichen kann. Diese Alternative würde

jedenfalls zeitweise versperrt, wenn § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG für nichtig erklärt würde.

101

Dem Gesetzgeber wird eine Frist bis zum 30. Juni 2001 gesetzt, innerhalb derer er sich entscheiden muß, ob er den Denkmalschutz mit Hilfe von Befreiungs- und Ausgleichsregelungen soweit verfassungsrechtlich möglich aufrechterhalten oder ob er die vom Oberverwaltungsgericht für den Fall der Nichtigkeit des § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG angenommene Rechtsfolge eintreten lassen und damit eine Beseitigung von Kulturdenkmälern hinnehmen will, wenn ihre Erhaltung dem Eigentümer nicht zugemutet werden kann.

102

Bis der Gesetzgeber eine Neuregelung getroffen hat - längstens bis zum Ablauf der Frist -, kann über Anträge auf Erteilung einer denkmalschutzrechtlichen Beseitigungsgenehmigung nicht abschließend entschieden werden, wenn die Beseitigung nicht im öffentlichen Interesse erlaubt werden soll. Sofern § 13 Abs. 1 Satz 2 DSchPflG einer Beseitigung nicht im Wege steht, sind Positionen, die durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt werden, nicht beeinträchtigt. Das Grundgesetz steht daher einer weiteren Anwendung der Norm in diesem Umfang nicht entgegen. Beseitigungsgenehmigungen aus Rücksichtnahme auf die privaten Belange des Denkmaleigentümers können hingegen nicht erteilt werden, ohne den erkennbaren Zweck des Gesetzes zu vereiteln. Anhängige Genehmigungsverfahren und Verwaltungsrechtsstreitigkeiten sind längstens bis zum 30. Juni 2001 auszusetzen, wenn nicht vorher eine Neuregelung getroffen ist.