

pfannen anzunehmen, da bei den jüngsten Sanierungsarbeiten des Pfarrhauses historische Nageleinschläge von Dachlatten, Dachlatten, Strohdocken und Reste von Hohlziegeln, entdeckt wurden.

3 Das von Johann Conrad Schlaun 1760 entworfene und bis 1766 erbaute Schloss Loburg bei Ostbevern, welches 1903 abbrannte, und das Pfarrhaus Sankt Mauritz haben, nach historischen Abbildungen um 1872 zu urteilen, ein baugleiches Dach besessen.

4 Das Pfarrhaus wird bauzeitlich ein ziegelsichtiges Gebäude mit Werksteinelementen gewesen sein, wie es für Bauten von Johann Conrad Schlaun hier im Münsterland charakteristisch ist. Als Beispiel für derartige Bauten sind das Schloss und der Erbdrostenhof in Münster sowie das Rüschaus in Nienberge zu nennen.

5 Das Kranzgesims unter der Aufsatzdachrinne gleicht in seinem Material, in der Profilierung und in der Ausführung dem des Rüschauses, das Johann Conrad Schlaun in der Zeit von 1745 bis 1748 für sich selbst erbaute, sowie denen der Wirtschaftsgebäude der ebenfalls von Schlaun geplanten Anlage Haus Dyckburg. Die Eckgesimse sind jeweils aus einem massiven Baumberger Kalksandstein. Die Gesimse an den Quer- und Längsseiten bestehen aus mehrlagigen profilierten Ziegelsteinen.

6 Die Türfüllungen, die Türbeschläge und die Türprofilierungen der bauzeitlichen Türen stimmen im Detail mit dem des zehn Jahre zuvor errichteten Rüschauses überein.

7 Über das Pfarrhaus, die damalige Schückingsche Kurie, wird in einem Zustandsbericht des Baudirektors Müser vom 25. 7. 1816 über schwarze Wände, fehlende Anstriche und schlechte Tapeten berichtet.

8 Lehmwickel sind in Stroh und Lehm eingewickelte Hölzer, die in einer Nut zwischen den Eichenholzbalken gehalten werden.

9 Damit in dem repräsentativen Raum EG003 sämtliche Dielen in einer Richtung orientiert liegen, wurden zwischen der Balkenlage Wechselhölzer konstruiert.

10 In den gartenseitigen außen liegenden Räumen zeichnen sich jeweils zwei gleich große kleinere Räume konstruktiv ab. Hier kann ein bauzeitlich anderer Grundriss vermutet werden.

11 Der Detailanspruch an die Böden der 1758 vom Architekten Johann Conrad Schlaun gebauten Kurie gleicht denen des zehn Jahre zuvor von ihm erbauten Rüschauses und wäre damit der zweite erhaltene Dielenboden von Schlaun in Münsters Stadtgebiet. Die Dielen sind in der Breite und in der Verlegeart mit denen des Rüschauses identisch.

12 Die Carnaubawachsemulsion sollte bei jeder Boden-säuberung zur Pflege dünn aufgetragen werden.

Bildnachweis

1–11 (Löckener). – 12, 13 (Löckener, Architekturbüro Ubbenhorst).

Dimitrij Davydov

Der „sachverständige Betrachter“

Kontinuität und Wandel der Beurteilungsmaßstäbe im Denkmalrecht

Bei der Verabschiedung des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes ging der Gesetzgeber von der Notwendigkeit aus, in administrative Entscheidungsprozesse den konservatorischen Sachverstand einfließen zu lassen. Dieser Einsicht ist das gesetzlich geregelte, umfassende Aufgabenspektrum der Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände ebenso geschuldet, wie die obligatorische Beteiligung dieser Dienststellen bei allen denkmalrelevanten Planungen und Maßnahmen. Die Rechtsprechung hat seither die Funktion der Denkmalpflegeämter als weisungsunabhängige, unparteiische Gutachter wiederholt bestätigt. Aus dem Umstand, dass der Sachverstand der Denkmalpflegeämter in behördliche Entscheidungsprozesse einfließen kann, lässt sich allerdings noch nicht entnehmen, welchen Stellenwert die denkmalfachliche Expertise – auch im Verhältnis zu anderen Erkenntnisquellen – hat.

Gesetzliche Verankerung sachverständiger Stellen

Bereits vor Inkrafttreten des geltenden Denkmalschutzgesetzes war die Praxis des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege in Nordrhein-Westfalen von fachspezifischen Wertungsfragen geprägt. Die

Deutungshoheit in Denkmalangelegenheiten – insbesondere hinsichtlich der Feststellung der Denkmaleigenschaft – war dabei weitestgehend den bei den Landschaftsverbänden angesiedelten Landeskonservatoren zugewiesen. So betrachtete der Runderlass „Schutz und Erhaltung von Baudenkmalen“ aus dem Jahre 1966 diejenigen Objekte als „Baudenkmale“, die in die amtlichen Inventare, unter anderem in die vom westfälischen Provinzial-Konservator Albert Ludorff begründete Reihe „Die Bau- und Kunstdenkmäler von Westfalen“, eingetragen waren.¹ Im Zweifelsfall sollte der Landeskonservator Auskunft darüber erteilen, „ob ein bestimmtes Bauwerk als denkmalwert anzusehen und somit schutzwürdig“ war. Auch bei der Frage, wann durch eine Baumaßnahme die Beeinträchtigung eines Baudenkmals zu befürchten war (§ 14 Abs. 2 BauO NRW), wurde auf „die Anschauung eines fachlich geschulten und erfahrenen Betrachters“ abgehoben, wobei insbesondere den gutachtlichen Äußerungen des Landeskonservators im Baugenehmigungsverfahren ein erheblicher Erkenntniswert beigemessen wurde.

Mit dem neuen Denkmalschutzgesetz, dessen Entwurf die Fraktionen der SPD und der F.D.P. im Mai 1979 vorlegten², sollte erstmalig eine umfassende

einheitliche Rechtsgrundlage für den Denkmalschutz und die Denkmalpflege geschaffen und dadurch der bis dahin ungenügende Schutz für alle Denkmäler landeseinheitlich verbessert werden.³ Trotz der grundsätzlichen Neuregelung der Zuständigkeiten – insbesondere der weitreichenden Kommunalisierung des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege – hielt der Gesetzesentwurf an den bewährten Strukturen fest: So sollten die Landschaftsverbände, denen in §22 des Entwurfs ein umfassender Aufgabenkatalog zugewiesen war, „angesichts ihrer bisherigen Leistungen“ die Zuständigkeiten im Bereich der Denkmalpflege (§5 LVerbO) beibehalten.⁴ Durch das Erfordernis des Einvernehmens bei sämtlichen Entscheidungen der Unteren und Oberen Denkmalbehörden sollte die fachliche Einflussnahme der Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände auf die Entscheidungsfindung sichergestellt werden. Zwar wurde im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens die Bindung an die fachlichen Äußerungen der Landschaftsverbände zugunsten einer größeren Verantwortung der Kommunen – durch Einführung einer Benehmens- anstelle einer Einvernehmensregelung – gelockert. Eine Abkehr von der bisherigen Erkenntnis, dass sowohl die Erfassung von Denkmälern als auch der Umgang mit ihnen der Heranziehung des konservatorischen Sachverständigen bedürfen, war damit jedoch offensichtlich nicht verbunden. Die fachlich unabhängige Stellung der Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände, ihre bisherige Kernkompetenz als Gutachterbehörden und der wissenschaftliche Charakter ihrer Aufgaben blieben deshalb als Eckpunkte des Gesetzesentwurfs bestehen.⁵

Im Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen vom 11. März 1980 sind einerseits der umfassende Beratungs- und Begutachtungsauftrag der Denkmalpflegeämter (§22 Abs.3 Nr.1 DSchG NRW) als auch die Aufgabe der Denkmalerforschung und -vermittlung (§22 Abs.3 Nr.2 DSchG NRW) verankert worden. Die besondere Sachkunde der Ämter soll einerseits in öffentlichen Planungsprozesse (§22 Abs.3 Nr.6 und 7 DSchG NRW) und administrative Entscheidungen (§21 Abs.4 Satz1 DSchG NRW) einfließen als auch bei der Konservierung und Restaurierung von Denkmälern (§22 Abs.3 Nr.3 DSchG NRW) und der Ausgrabung von Bodendenkmälern (§22 Abs.3 Nr.4 DSchG NRW) sowie bei der Überwachung dieser Maßnahmen zum Einsatz kommen. Darüber hinaus haben die Denkmalpflegeämter – jenseits konkreter Verfahren und Vorhaben – für einen landesweit einheitlichen Umgang mit dem archäologischen und baukulturellen Erbe die Weichen zu stellen. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die in §22 Abs.3 Nr.2 DSchG NRW geregelte Zuständigkeit der Denkmalpflegeämter, denen – als Konkretisierung des in §1 Abs.1 Satz1 DSchG NRW festgelegten Gesetzeszwecks – die „wissenschaftliche Untersuchung und Erforschung

der Denkmäler“ und die damit unmittelbar verbundene „wissenschaftliche Behandlung der Fragen von Methodik und Praxis der Denkmalpflege“ zugewiesen werden. Damit werden einerseits die Erfassung der Denkmäler und ihre Erhaltung als eine wissenschaftliche Disziplin definiert und andererseits die Denkmalpflegeämter mit der Erarbeitung und Fortentwicklung der theoretischen Grundlagen und der praktischen Standards der Denkmalpflege beauftragt. An der ausdrücklichen Bezugnahme auf die „Praxis“ der Denkmalpflege in §22 Abs.3 Nr.2 DSchG NRW wird deutlich, dass die erarbeiteten fachlichen Grundsätze in Gestalt von konkreten konservatorischen Anforderungen in das denkmalrechtliche Verwaltungsverfahren einfließen dürfen, z.B. bei der Bestimmung der Denkmalverträglichkeit von Erhaltungsmaßnahmen nach §7 DSchG NRW oder der Festlegung von fachlichen Standards einer Ausgrabung nach §13 DSchG NRW.

Die Rolle des Sachverständigen im Unterschutzstellungsverfahren

Die Auffassung, dass der Denkmalbegriff und die das Denkmal definierenden normativen Merkmale in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar sind, hat sich seit dem Inkrafttreten des Denkmalschutzgesetzes in der rechtswissenschaftlichen Literatur und der Rechtsprechung gleichermaßen durchgesetzt.⁶ Damit wurde zwar einerseits die Erwartung gedämpft, durch die vollzogene Kommunalisierung der Denkmalpflege in Nordrhein-Westfalen beständen bei der Auslegung und Anwendung des Denkmalbegriffs der gerichtlichen Kontrolle entzogene kommunalpolitische Entscheidungsspielräume, andererseits aber auch der Denkmalbegriff als eine reine Rechtskonstruktion eingeordnet. Lediglich vereinzelt ist im juristischen Schrifttum die Ansicht geäußert worden, dass die Bestimmung eines Denkmals eine wissenschaftliche Leistung ist, die umfassende Fachkenntnisse voraussetzt⁷ und dass aufgrund des im Wesentlichen außerrechtlichen Argumentationsmaterials behördliche Entscheidungen im Unterschutzstellungsverfahren lediglich eingeschränkt gerichtlich nachprüfbar sind.⁸

Allerdings haben einige Verwaltungsgerichte in der Anfangsphase des Denkmalschutzgesetzes ihrer Entscheidungspraxis zur Frage der denkmalrechtlichen Unterschutzstellung die Erkenntnis zugrunde gelegt, dass bei der Überprüfung der Denkmalwürdigkeit eines Objekts auf „das Urteil eines sachverständigen Betrachters“ abgestellt werden muss. So hat beispielsweise das VG Münster 1984 bestätigt, dass im Rahmen des Unterschutzstellungsverfahrens auf der Grundlage des Wissensstandes eines sachverständigen Betrachters zu entscheiden ist, ob ein öffentliches Interesse an der Erhaltung und Nutzung des Objekts aus geschichtlichen, künstlerischen, volkskundlichen oder städtebaulichen Gründen besteht.⁹ Mit dem Ab-

stellen auf den Kenntnisstand sachverständiger Kreise war die Rechtsprechung offenkundig um eine Objektivierung des Prüfungsmaßstabes bemüht.¹⁰ In der Konsequenz bedeutete das die Einsicht, dass über das Vorliegen der Denkmalvoraussetzungen im Wege eines Sachverständigengutachtens Beweis erhoben werden konnte.¹¹

Diese Annahme stellte auch das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des nordrhein-westfälischen Denkmalbegriffs, in der unter anderem auch die Reichweite der erforderlichen Sachaufklärung durch Verwaltungsgerichte thematisiert worden ist, nicht grundlegend in Frage.¹² Zwar habe der Gesetzgeber sich bei der Definition des Denkmalbegriffs unbestimmter Rechtsbegriffe bedienen müssen, woraus eine gewisse Unsicherheit in der Rechtsanwendung resultiere. Angesichts der „fachlichen Schwierigkeit, die Denkmalfähigkeit zu beurteilen“, könnten sich jedoch Verwaltungsgerichte sachverständiger Beratung bedienen. Die Bestellung eines Sachverständigen stelle einen angemessenen verfahrensmäßigen Ausgleich dar, um der gerichtlichen Kontrolle gerecht werden zu können. Welche Gesichtspunkte im Einzelfall Gegenstand einer vom Gericht einzuholenden sachverständigen Beratung bzw. Begutachtung sein können, stellte das BVerwG nicht heraus, räumte jedoch ein, dass bei der Anwendung des § 2 Abs. 1 Satz 2 DSchG eine Trennung von tatsächlichen und normativen Fragen schwierig ist.

Der 11. Senat des OVG NRW hat sich 1988 zur Reichweite der gerichtlichen Beurteilung der Denkmaleigenschaft im Zusammenhang mit der Frage nach der Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern und der Möglichkeit ihrer Heilung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren geäußert und dabei die Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte scheinbar eingeschränkt: Die Gerichte würden, wollten sie im Einzelfall die von der Denkmalbehörde unterlassene Sachverhaltsermittlung und -bewertung nachholen, de facto Verwaltungsaufgaben übernehmen.¹³ Dies sei jedenfalls dann bedenklich, wenn die Behörde ihre Entscheidung nur aufgrund wissenschaftlicher oder künstlerischer Fachkompetenz treffen könne, wie dies bei der Anwendung des § 2 Abs. 1 DSchG NRW der Fall sei. Denn Entscheidungen über die Unterschutzstellung von Denkmälern könnten Untere Denkmalbehörden nur unter Mitwirkung der fachkundigen Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände (§§ 21, 22 DSchG) treffen. Ein Verwaltungsgericht sei deshalb rechtlich gehindert, die unterlassene Aufklärung nachzuholen und anstelle der zuständigen Denkmalbehörde eine Entscheidung darüber zu treffen, ob und ggf. mit welcher Begründung ein Denkmal in die Denkmalliste einzutragen sei.

Demgegenüber hat der 7. Senat des OVG NRW in einem späteren Urteil zur Kompetenz der Verwaltungsgerichte und zugleich auch zum Anknüpfungspunkt der fachlichen Expertise bei der Fest-

stellung des Denkmalwerts eine abweichende Position eingenommen.¹⁴ Er hat postuliert, dass die wertende Ermittlung des Inhalts des § 2 Abs. 1 Satz 2 DSchG NRW und seine Anwendung auf den konkreten Fall allein Sache des Gerichts ist und diesem nicht von einem Sachverständigen abgenommen werden kann. Eine Beweiserhebung durch Sachverständigengutachten – sei es von Amts wegen oder auf Antrag der Verfahrensbeteiligten – komme deshalb nur dann in Betracht, wenn trotz der bereits vorliegenden Erkenntnisse noch ein weiterer tatsächlicher Aufklärungsbedarf für die vom Gericht vorzunehmende Subsumtion unter die normativen Tatbestandsmerkmale bestehe. Diese Rechtsauffassung hat die spätere Rechtsprechung des OVG NRW entscheidend geprägt.¹⁵

Die Bedeutung der fachlichen, insbesondere fachbehördlichen Expertise als Erkenntnisquelle im Rahmen der gerichtlichen Klärung der Denkmaleigenschaft hat sich damit im Laufe der Jahre verschoben. Der Rekurs auf den „sachverständigen Betrachter“ diene fortan im Wesentlichen dazu, den Einwand zu entkräften, die kulturhistorische Bedeutung des jeweils in Rede stehenden denkmalverdächtigen Objekts erschließe sich mehr oder minder großen Personenkreisen bzw. Teilen der Öffentlichkeit nicht oder nicht ohne nähere Erläuterungen. Gerade bei Objekten jenseits des klassischen Denkmalbegriffs – etwa den Zeugnissen der Industrie- und Technikgeschichte – hat die Rechtsprechung bestätigt, dass die einem Objekt innewohnende Bedeutung sich nicht schon auf den ersten Blick, erst recht nicht bereits aus laienhafter Sicht erschließen muss.¹⁶ In diesem Zusammenhang hat das OVG NRW mehrfach klargestellt, es sei unerheblich, ob die denkmalwertkonstituierenden Merkmale einem Objekt „ohne weiteres anzusehen“ sind oder nur aufgrund eingehender wissenschaftlicher Untersuchungen erkannt werden können.¹⁷ Denn es komme bei der Beurteilung des Denkmalwerts nicht auf das Urteil eines „gebildeten Durchschnittsbetrachters“ an, sondern auf den Wissens- und Kenntnisstand sachverständiger Kreise. Speziell für Baudenkmäler erfordere die Einschätzung ihrer Bedeutung und Aussagekraft häufig die Hinzuziehung fachlichen Sachverständigen, weil der Dokumentationswert eines Gebäudes sich in der Regel erst vor dem Hintergrund eines allgemeinen oder speziellen historischen Kontexts und im Vergleich mit anderen Gebäuden erschließt, die gleichen oder ähnlichen Zwecken dienten und aus der gleichen Epoche stammen.

Als Beleg für den Kenntnisstand sachverständiger Kreise wurden dabei regelmäßig die gutachtlichen Äußerungen der Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände herangezogen, wobei deren Funktion als weisungsfreie Gutachterbehörden wiederholt hervorgehoben wurde. So führte das OVG NRW in einer Entscheidung aus dem Jahre 1988 aus, die Denkmalpflegeämter seien gem. § 22 Abs. 3 Nr. 1 DSchG NRW zur fachlichen Beratung

und Erstattung von Gutachten in allen Angelegenheiten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege berufen, so dass von ihnen auch sachkundige Stellungnahmen zur Schutzwürdigkeit von Baudenkmalern erwartet werden können.¹⁸ Noch deutlicher fasste das Gericht diese Erkenntnis in einem Urteil aus dem Jahre 2004 zusammen: Der Gesetzgeber habe es für nötig erachtet, den Denkmalbehörden mit den bei den Landschaftsverbänden angesiedelten Denkmalpflegeämtern eine Institution zur Seite zu stellen, zu deren gesetzlichem Aufgabenkreis nicht zuletzt die Ermittlung derjenigen Objekte zähle, die bei kundiger Betrachtung i. S. v. § 2 Abs. 1 DSchG bedeutend sind.¹⁹ Entgegen den gelegentlich vorgetragenen Zweifeln an der Unvoreingenommenheit der Denkmalpflegeämter hat sich in der Rechtsprechung die Auffassung durchgesetzt, dass die Gerichte – sei es im Rahmen der Sachverhaltsermittlung, sei es im Rahmen der Beweismäßigkeit – nicht daran gehindert sind, sich der Expertise der Denkmalpflegeämter zur Frage der Denkmaleigenschaft anzuschließen.²⁰ Die Erkenntnis, dass sachverständige Stellen, insbesondere die Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände, im Rahmen der gerichtlichen Klärung der Denkmaleigenschaft zwingend hinzugezogen werden müssen, war damit jedoch nicht verbunden.

Die Rolle des Sachverständigen im Erlaubnisverfahren

Die im Zusammenhang mit der Unterschutzstellung von Denkmälern relevante Frage nach dem Stellenwert der fachlichen Expertise stellt sich ebenso im Zusammenhang mit der Prüfung der Denkmalverträglichkeit von erlaubnispflichtigen Maßnahmen im Sinne des § 9 Abs. 1 DSchG NRW. Auch hinsichtlich der Erkenntnisquellen im denkmalrechtlichen Erlaubnisverfahren – und den aus diesem erwachsenden verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren – lässt sich ein Wandel in der Entscheidungspraxis der Verwaltungsgerichte nicht von der Hand weisen.

In einer grundlegenden Entscheidung zum denkmalrechtlichen Umgebungsschutz (§ 9 Abs. 1b DSchG NRW) aus dem Jahre 1992 hat das OVG NRW – unter Berufung auf die vorausgegangene Rechtsprechung des Niedersächsischen OVG²¹ – die Erkenntnisse und Eindrücke eines Sachverständigen zum Maßstab der rechtlichen Bewertung erhoben: Bei der Entscheidung, ob das Erscheinungsbild eines Baudenkmals durch eine Maßnahme in dessen engerer Umgebung (z. B. durch die Montage eines vor die historische Bauflucht auskragenden Konsoldachs am Nachbarhaus) beeinträchtigt sei, komme es auf das Urteil eines sachkundigen Beobachters an.²² Denn diese Beurteilung setze ein „Vertrautsein mit dem zu schützenden Denkmal und seiner Epoche“ voraus. Mit dem Begriff „Vertrautsein“ dürfe dabei die Kenntnis der historischen und baugeschichtlichen Hintergründe des zu

schützenden Baudenkmals in seiner Epoche gemeint gewesen sein.²³

Diesen Grundsatz hat das OVG NRW in der Folgezeit auch auf die Frage der Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes des Denkmals durch Veränderungen am Denkmal selbst (§ 9 Abs. 1a DSchG NRW) übertragen.²⁴ Für die Beurteilung, ob im Einzelfall die Schutzziele und -zwecke des Denkmalschutzgesetzes durch die in Rede stehende Maßnahme (Anbringung von weißen Korbmarkisen an eine klassizistische Fassade) konkret betroffen seien, komme den die Denkmaleigenschaft des jeweiligen Objekts begründenden Umständen maßgebliche Bedeutung zu, wie sich diese namentlich aus dem Inhalt der für die Eintragung als Denkmal gegebenen Begründung und dem hierauf aufbauenden Urteil eines sachverständigen Betrachters ergeben. Denn diese Beurteilung erfordere, wie auch die Entscheidung über die Eintragungsvoraussetzungen selbst, ein „fachspezifisches Vertrautsein mit dem Schutzobjekt und den dieses kennzeichnenden Faktoren“. Anhand des Inhalts der Begründung der Unterschutzstellung und der hieran anknüpfenden fachlichen Ausführungen des Denkmalpflegeamtes stellte das OVG eine – trotz ihrer Unauffälligkeit für den nicht fachkundigen Durchschnittsbetrachter – nachhaltige Beeinträchtigung fest.

In der Entscheidungspraxis der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichte wurde das Leitbild des „sachverständigen Betrachters“ in der Folgezeit vereinzelt aufgegriffen. So hat beispielsweise das VG Düsseldorf die Sichtweise eines sachverständigen Betrachters der rechtlichen Würdigung sowohl von Eingriffen in die Substanz und innere Struktur (Versetzung eines Epitaphs im Kircheninnenraum),²⁵ als auch von Störungen des äußeren Erscheinungsbildes (Installation einer Solaranlage auf dem Dach einer historischen Scheune)²⁶ und von negativen Veränderungen im städtebaulichen Umfeld von Baudenkmalern (z. B. der Bebauung von Freiflächen im unmittelbaren Umfeld eines historischen Bauernhofs)²⁷ zugrundegelegt. Auch das VG Münster hat 2010 in einem Umgebungsschutzfall bei der Bewertung von Schwere und Tragweite der visuellen Beeinträchtigung einer historischen Sägemühle durch den Neubau einer Pumpstation auf das von den Denkmalpflegeämtern vermittelte fachspezifische Wissen, insbesondere die Kenntnisse über die Entstehungsepoche des Denkmals, abgehoben.²⁸ In der Rechtsprechung des VG Gelsenkirchen schließlich kam die Rechtsfigur des „sachkundigen Beobachters“ in zweierlei Hinsicht zum Tragen. Bei der Beurteilung der denkmalrechtlichen Zulässigkeit einer an das Denkmal heranrückenden Werbeanlage ist auf die Sichtweise eines Sachverständigen abgestellt worden, um die Schwelle der Beeinträchtigung gegenüber dem Baugestaltungsrecht zu senken und die Anlage im Ergebnis als denkmalunverträglich und nicht erlaubnisfähig zu qualifizieren.²⁹ Bei der Bewertung

der optischen Auswirkungen einer an das Denkmal heranrückenden Lagerhalle hat das Gericht demgegenüber die Perspektive eines Experten für das genaue Gegenteil verwendet und ausgeführt, die Ablesbarkeit des Denkmalwerts der betroffenen Hofanlage werde durch den Neubau einer Lagerhalle in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft nicht beseitigt, da jedenfalls ein sachkundiger Betrachter „zwischen dem historischen Bestand und der neuen Entwicklung zu unterscheiden in der Lage sein“ würde.³⁰

Im Übrigen hat sich in der Rechtsprechung ein formalisierter Ansatz durchgesetzt. Hierbei legen die Gerichte ihrer Entscheidungsfindung zunächst die „kategorienadäquate Betrachtung“ zugrunde, wonach bei der Prüfung, ob und inwieweit Schutzzwecke des Denkmalschutzgesetzes durch die in Rede stehende Maßnahme und bezogen auf das konkret betroffene Denkmal gestört oder vereitelt werden, diejenigen Gründe (Bedeutungs- und Erhaltungskategorien) maßgeblich sind, die zur Unterschutzstellung des Denkmals geführt haben.³¹ Als entscheidende Erkenntnisquelle für die Klärung der Tragweite eines Eingriffs in die Substanz oder in das Erscheinungsbild eines Denkmals wird sodann die die Unterschutzstellung des jeweiligen Denkmals tragende Begründung gesehen, so wie sich diese aus dem Bescheid über die Unterschutzstellung ergibt, „weil darin – für den Eigentümer erkennbar – die Grundlage für die ihm auferlegte Belastung formuliert ist“.³² Bei Maßnahmen im Denkmalsbereich wird dementsprechend der Inhalt der Denkmalsbereichssatzung als maßgebliche Erkenntnisquelle herangezogen.³³ Dabei entspricht die der Denkmalwertbegründung zugewiesene Bedeutung gerade bei älteren Eintragungstexten bzw. Eintragungsbescheiden vielfach nicht ihrem tatsächlichen Aussagegehalt – sei es, weil dort die charakteristischen Merkmale des Denkmals nur „sehr knapp formuliert und pauschal geraten“ sind,³⁴ sei es, weil die einschlägigen Bedeutungs- und Erhaltungskategorien „rudimentär beschrieben“ und „nicht mit Inhalt gefüllt sind“.³⁵ Demgegenüber spielt das auf dem Inhalt der Denkmallisteneintragung bzw. des Unterschutzstellungsbescheides aufbauende Urteil eines sachverständigen Betrachters im Rahmen dieses Ansatzes keine bzw. lediglich eine untergeordnete Rolle.

Diese Tendenz kommt auch in dem richtungsweisenden Urteil des OVG NRW zur Reichweite des Umgebungsschutzes der Kölner Basilika St. Gereon aus dem Jahre 2012 zum Tragen. Darin hat das Gericht zunächst das denkmalrechtliche Erscheinungsbild im Sinne des § 9 Abs. 1b DSchG NRW definiert: Dies sei der von außen sichtbare Teil eines Denkmals, „an dem jedenfalls der sachkundige Betrachter den Denkmalwert, der dem Denkmal innewohnt, abzulesen vermag.“³⁶ Für die Bestimmung des Erscheinungsbildes eines Denkmals komme es folglich darauf an, welche Teile der denkmalgeschützten Sache und/oder welche Land-

schaftsteile dem Denkmalschutz unterliegen und welches die Gründe für die Unterschutzstellung seien und ob die Beziehung des Denkmals zu seiner Umgebung für den Denkmalwert relevant sei. Zur Ermittlung des so umschriebenen „individuellen Aussagewertes“ eines Denkmals stellte das OVG allerdings wiederum – unter Berufung auf den konstitutiven Charakter der Eintragung im nordrhein-westfälischen Denkmalrecht – „in erster Linie“ auf die Eintragung in der Denkmalliste und die ihr beigefügte Begründung ab. Mit Blick auf die „rechtsstaatlichen Gründe“ hat das Gericht betont, dass der Unterschutzstellungsakt hohen rechtlichen Standards genügen muss und deshalb gefordert, dass sich aus der Unterschutzstellungsbegründung der individuelle Aussagewert des Objekts, einschließlich der Beziehung des Denkmals zu seiner Umgebung ergeben müssen. Das OVG hat letztlich offen gelassen, ob im Einzelfall lediglich formelhaft gefasste Gründe für die Unterschutzstellung (Bedeutungs- und Erhaltungskategorien) im nachfolgenden Erlaubnisverfahren zu Lasten des Erlaubnisnehmers dahingehend konkretisiert werden dürfen, dass quasi erstmals der individuelle Aussagewert des Denkmals herausgestellt wird. Zugleich hat es aber betont, dass dem Begründungserfordernis die Funktion einer Willkürkontrolle zukommt. Eine formelhafte Wiedergabe der gesetzlichen Tatbestandsmerkmale in der Unterschutzstellungsbegründung lasse demgegenüber im Streitfall eine „nahezu beliebige Konkretisierung durch die Denkmalbehörden“ zu, was einer unzulässigen Auswechslung der Unterschutzstellungsgründe gleichkäme.

Das BVerwG hat im Rahmen der Prüfung der Nichtzulassungsbeschwerde im Umgang des OVG NRW mit den denkmalwertkonkretisierenden gutachtlichen Stellungnahmen des zuständigen Denkmalpflegeamtes keine Verfahrensfehler entdeckt.³⁷ Das Gericht sei an die Stellungnahmen sachverständiger Stellen nicht gebunden, sondern im Gegenteil verpflichtet, deren Feststellungen und Schlussfolgerungen auf ihre Aussage- und Überzeugungskraft zu überprüfen. Insofern könne das Gericht auch gegen die Ergebnisse eines Sachverständigengutachtens entscheiden; es müsse dies lediglich begründen. Auch liege es im gerichtlichen Ermessen, inwieweit das Gericht eigene Sachkunde einsetzt. Lediglich dann, wenn das Gericht einem Experten auf einem Sachgebiet nicht folgt, das „durch Kompliziertheit und wissenschaftliche Bezogenheit gekennzeichnet ist“, müsse es in einer von den Parteien und vom Revisionsgericht nachprüfbarer Weise überzeugend nachweisen, woher es die eigene Sachkunde habe.

Gesamtwürdigung

Die Rückschau auf die umfangreiche Rechtsprechung zum nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetz lässt einen Wandel der Beurteilungsmaßstäbe bei der Überprüfung sowohl der Denk-

maleigenschaft als auch der Erlaubnisfähigkeit von Eingriffen erkennen. Gerade in den Rechtsstreitigkeiten der letztgenannten Art ist der Erkenntniswert, den die Rechtsprechung dem Inhalt der Denkmallisteneintragung und dem Eintragungsbescheid beimisst, im Verhältnis zum Erkenntniswert der einzelfallbezogenen (amtlichen) Expertise im Laufe der Zeit signifikant gestiegen. Aus dem – jedenfalls für das konstitutive System des Denkmalschutzes durchaus sachgerechten – Grundsatz, dass die im Unterschutzstellungsverfahren für die Denkmalausweisung angeführten Gründe (Bedeutungs- und Erhaltungskategorien) im nachfolgenden Erlaubnisverfahren nicht beliebig ergänzt oder gar ausgetauscht werden dürfen, hat sich auf diese Weise allmählich eine Entscheidungspraxis entwickelt, die den Anforderungen des Denkmalschutzes einen Riegel vorschiebt, soweit sie sich auf solche Elemente des Denkmals beziehen, die im Denkmallistentext nicht explizit beschrieben und bewertet sind. Die „kategorienadäquate Beurteilung“ ist dadurch letztlich zu einer „bauteiladäquaten Beurteilung“ ausgeweitet worden. Zwar hat das OVG NRW auch in seinem Geon-Urteil den Begriff „Erscheinungsbild“ unter Rückgriff auf den „sachverständigen Beobachter“ definiert; tatsächlich lassen die auf den Inhalt der Eintragung fokussierten Ausführungen des Gerichts für die Heranziehung der Erkenntnisse eines Sachverständigen jedoch kaum noch Raum.³⁸ Mit dem vorstehend beschriebenen Wandel der Entscheidungsparameter hängt auch das veränderte Verständnis der Funktion des Sachverständigen – insbesondere des amtlichen Sachverständigen – im Verwaltungsprozess zusammen. Die Rechtsprechung geht nunmehr einhellig davon aus, dass es sich sowohl bei der Unterschutzstellung als auch bei der Beurteilung der Erlaubnisfähigkeit von Eingriffen in die Substanz oder in das Erscheinungsbild des Denkmals um Akte rechtlicher Bewertung handelt, die nicht auf Sachverständige delegiert werden können. Es steht damit im Ermessen des Gerichts, ob und inwieweit es zur Klärung einzelner Fachfragen Sachverständige heranzieht.

Bei näherer Betrachtung führt diese Entwicklung zu einem Wertungswiderspruch: Während bei den Entscheidungen der Unteren und Oberen Denkmalbehörden die Inanspruchnahme der fachlichen Expertise obligatorisch ist (§ 21 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW), ist diese Inanspruchnahme im Streitfall, wenn die behördliche Entscheidung einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt wird, nur noch fakultativ. Wenn aber nach dem eindeutigen Willen des Gesetzgebers sowohl die Ermittlung der Denkmäler als auch deren Pflege im Kern eine wissenschaftliche Tätigkeit darstellen (§ 22 Abs. 3 Nr. 1 und 2 DSchG NRW), erschließt sich nicht, dass dies nur für das Verwaltungsverfahren gelten soll, nicht jedoch für den anschließenden Verwaltungsprozess. Dabei räumt die Rechtsprechung selbst ein, dass es sich bei Denkmälern um Objekte handelt,

denen – unabhängig von ihrer denkmalrechtlichen Unterschutzstellung – ein „kultureller Wert“ inneohnt.³⁹ Die naheliegende Folgerung, dass deshalb sowohl die Feststellung dieses Wertes als auch die Feststellung von Auswirkungen geplanter Baumaßnahmen auf dessen Fortbestand eine kulturhistorische Begutachtung voraussetzen,⁴⁰ wird allerdings nicht vollzogen.

Da die bisherigen dogmatischen Ansätze, mit dem außerrechtlichen Gehalt denkmalbehördlicher Entscheidungen umzugehen,⁴¹ (noch) auf keinen fruchtbaren Boden gefallen sind, stellt sich die in der Anfangszeit des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes diagnostizierte Schwierigkeit, bei der Anwendung des Denkmalschutzgesetzes die normativen und die fachlichen Fragen auseinanderzuhalten, auch in der aktuellen Rechtspraxis als eine Herausforderung dar.

Anmerkungen

- 1 Runderlass des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten v. 4.5.1966 – IIA2 – 2.021 Nr.400/66, in: MBl. NW 1966, S.996.
- 2 Landtag Nordrhein-Westfalen, 8. Wahlperiode, Plenarprotokoll 8/105 v. 16.5. 1979, S.7115ff.
- 3 Begründung zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD und F.D.P., LT-Drucks. 8/4492, S.2.
- 4 Vorbemerkung zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD und F.D.P., LT-Drucks. 8/4492, S.3.
- 5 Landtag Nordrhein-Westfalen, 8. Wahlperiode, Plenarprotokoll 8/129 v. 28.2. 1980, S.8785.
- 6 Karl-Heinz Rothe, Denkmalschutzgesetz NRW. Kommentar. Wiesbaden 1981, §2, RdNr.26; Janbernd Oebbecke, Die Aufgaben der Gemeinden und Kreise nach dem nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetz, in: VR 1980, S.388f.; Engelbert Schraa, Die normative Systematik des Denkmalschutzes in Nordrhein-Westfalen, Städtetag 1983, S.267; OVG NRW, Urteil v. 12.5. 1986 – 7A2944/83 – n.v.; VG Köln, Urteil v. 1.2. 1983 – 14K5229/81 – n.v.
- 7 Hans Georg Gahlen, Denkmalschutz in Nordrhein-Westfalen, in: StuGR 1981, S.376.
- 8 Karl-Oskar Schmittat, Denkmalschutz und gemeindliche Selbstverwaltung, 1988, S.56–60.
- 9 VG Münster, Urteil v. 24.1. 1984 – 2K2021/82 – DVBl. 1984, S.643; ebenso VG Minden, Urteil v. 4.2. 1983 – 1K498/82 – n.v.
- 10 Wilfried Erbguth / Hermann Paßlick / Gerald Püchel, Denkmalschutzgesetze der Länder. Münster 1984, S.14.
- 11 VG Gelsenkirchen, Beschluss v. 11.3. 1982 – 10L51/82 – n.v.; VG Aachen, Urteil v. 13.1. 1982 – 3K183/81 – n.v.
- 12 BVerwG, Beschluss v. 10.7. 1987 – 4B146.87 – BR547 Nr.123.
- 13 OVG NRW, Urteil v. 13.10. 1988 – 11A2734/86 – Stich/Burhenne, Band2, GE/N-W, E13, S.761.
- 14 OVG NRW, Urteil v. 30.7. 1993 – 7A1038/92 – EzD2.2.1 Nr.4.
- 15 Vgl. OVG NRW, Urteil v. 18.4. 1994 – 7A3718/92 – BR577 Nr.48; Urteil v. 25.7. 1996 – 7A1777/92 – BR577 Nr.52.
- 16 OVG NRW, Urteil v. 14.8. 1991 – 7A1048/89 – EzD2.2.1 Nr.2; Urteil v. 28.4. 2004 – 8A687/01 – BR577 Nr.59.
- 17 OVG NRW, Urteil v. 19.5. 1989 – 11A287/88 – n.v.

18 OVG NRW, Urteil v. 22.2. 1988 – 7A 1937/86 – EzD 2.1.2 Nr. 1.
 19 OVG NRW, Urteil v. 28.4. 2004 – 8A 687/01 – BRS 77 Nr. 59.
 20 OVG NRW, Urteil v. 25.7. 1996 – 7A 1777/92 – BRS 77 Nr. 52; Urteil v. 9.9. 1994 – 10A 1616/90 – NVwZ-RR 1995, S. 315; Urteil v. 14.3. 1991 – 11A 262/89 – NWVBl. 1992, S. 27, 29.
 21 OVG Nds. Urteil v. 5.9. 1985 – 6A 54/83 – BRS 44 Nr. 124.
 22 OVG NRW, Urte. vom 6.2. 1992 – 11A 2313/89 – EzD 2.2.6.4 Nr. 60 mit Anmerkung von Gerd-Ulrich Kapteina.
 23 Vgl. OVG Nds., Urteil v. 28.11. 2007 – 12LC 70/07 – openJur.
 24 OVG NRW, Urteil v. 3.9. 1996 – 10A 1453/92 – EzD 2.2.6.2 Nr. 22; Urteil v. 22.1. 1998 – 11A 688/97 – BRS 60 Nr. 212.
 25 VG Düsseldorf, Urteil v. 21.12. 2000 – 4K 2728/98 – BRS 77 Nr. 167.
 26 VG Düsseldorf, Urteil v. 31.1. 2008 – 9K 448/07 – NRWE.
 27 VG Düsseldorf, Urteil v. 2.9. 2010 – 11K 3816/09 – n.v.; vgl. auch Urteil v. 24.11. 2011 – 11K 7810/10 – openJur; Urteil v. 1.7. 2010 – 11K 533/09 – NRWE.
 28 VG Münster, Beschluss v. 17.12. 2010 – 2L 632/10 – n.v.
 29 VG Gelsenkirchen, Urteil v. 18.4. 2013 – 5K 3268/11 – NRWE.
 30 VG Gelsenkirchen, Beschluss v. 3.1. 2013 – 5L 974/11 – NRWE.
 31 OVG NRW, Beschluss v. 12.4. 2013 – 10A 671/11 –

NRWE; Beschl. v. 12.2. 2013 – 8A 96/12 – NRWE.
 32 OVG NRW, Urteil v. 27.6. 2000 – 8A 4631/97 – EzD 2.2.6.2 Nr. 65; VG Düsseldorf, Urteil v. 28.2. 2008 – 25K 4546 / EzD 2.2.4 Nr. 42 mit Anmerkung von Gerd-Ulrich Kapteina.
 33 VG Düsseldorf, Urteil v. 13.8. 2010 – 25K 6875/09 – n.v.
 34 VG Gelsenkirchen, Beschluss v. 3.1. 2013 – 5L 974/11 – NRWE.
 35 OVG NRW, Urteil v. 23.9. 2013 – 10A 971/12 – EzD 2.2.6.2 Nr. 91 mit Anmerkung von Gerd-Ulrich Kapteina.
 36 OVG NRW, Urteil v. 8.3. 2012 – 10A 2037/11 – NRWE.
 37 BVerwG, Beschluss v. 14.6. 2012 – 4B 22. 12 – juris.
 38 Vgl. Jörg Spennemann, Drittschutz im Denkmalrecht: OVG Münster contra BVerwG? BauR 2012 S. 1878, Fn. 49; Dimitrij Davydov, „Mit den Anforderungen des Denkmalschutzes nicht vereinbar?“ Die Konkretisierung des Schutzgegenstands im denkmalrechtlichen Erlaubnisverfahren, NWVBl. 2012 S. 127.
 39 So OVG NRW, Urteil v. 8.3. 2012 – 10A 2037/11 – NRWE, RdNr. 57.
 40 Zur fehlenden „Denkmalkompetenz“ vgl. Michael Kloepfer, Denkmalschutz und Umweltschutz, Berlin 2012, S. 90; siehe auch Spennemann (wie Anm. 38), S. 1878 sowie Schmittat (wie Anm. 8), S. 59: „Wo die Grenzen rechtlicher Argumentationsmöglichkeiten erreicht sind, endet auch die Funktion des Verwaltungsrichters“.
 41 So insbesondere der Ansatz von Schmittat (wie Anm. 8).

Barbara Seifen

Ein Nachruf: Rudolf Breuing (1927–2015)



Rudolf Breuing im Falkenhof in Rheine, 2007.

Meine ersten Begegnungen mit Rudolf Breuing, damals der Leiter des Falkenhofmuseums und zugleich der Ehrenamtliche Beauftragte für Denkmalpflege in der Stadt Rheine, fanden 1987 im Kloster Bentlage statt. Ich erinnere mich an ihn als einen sehr engagierten, freundlichen Menschen mit klugem, wachem Blick, wohlwollend und sehr, sehr kenntnisreich. Seine Erläuterungen zum Bau-

bestand des Klosters Bentlage waren ein wesentlicher Ausgangspunkt für die baugeschichtlichen Forschungen an diesen Gebäuden vor und während ihrer umfassenden denkmalgerechten Sanierung. Er hatte schon damals die Weichen für die inzwischen über 20jährige Nutzung des Ostflügels der Klostergebäude als Museum gestellt, vermittelte auch die Verbindung zum damaligen Westfälischen Landesmuseum für Kunst- und Kulturgeschichte in Münster und damit zu den Dauerleihgaben von dort für die Westfälische Galerie im ehemaligen Dormitorium des Klosters. Die erhaltenen Kunstbestände aus der Zeit des Kreuzherrenklosters, insbesondere die beiden spätgotischen Reliquienkästen, die heute das besondere und einzigartige Kleinod des Museums sind, wurden dank seiner Umsicht und frühzeitigen Aufmerksamkeit bewahrt, in ihrem Wert durch ihn erst richtig erkannt und auf sein Betreiben hin umfassend erforscht und fachgerecht restauriert. Das Kloster Bentlage, ein kulturelles Zentrum im Münsterland mit Strahlkraft über die Region hinaus, wäre heute nicht das, was es ist, ohne die entscheidenden Impulse zur rechten Zeit von Rudolf Breuing.