

OVG Nordrhein–Westfalen Urteil vom 9.9.1994 10 A 1616/90 Veröffentlicht in NVwZ–RR 1995, 314 = EzD 2.2.4 Nr. 21

Leitsätze

1. Die Eintragung in die Denkmalliste wird erst mit ihrer Bekanntgabe wirksam. Deshalb genügt es, wenn in dem Eintragungsbescheid die erforderliche Begründung enthalten ist.
2. Ein Verstoß gegen die Form– und Verfahrensregel des § 2 Abs. 1 Nr. 3 der Denkmallisten–Verordnung ist gem. § 45 NWVwVfG heilbar.
3. Zur Heilung von Fehlern in bezug auf die hinreichende Bestimmtheit eines Eintragungsbescheids und auf das Erfordernis der Anhörung.
4. Ein vom Denkmalpflegeamt auf einen bestimmten Zeitpunkt datiertes Gebäude, das die Wohn– und Arbeitsverhältnisse in der Epoche seiner Errichtung belegen soll, verliert seine Denkmaleigenschaft grds. nicht dadurch, daß es in Wahrheit älter ist als vom Denkmalpflegeamt angenommen.

Zum Sachverhalt

Der Kl. ist Eigentümer eines im Gebiet der Gemeinde B. liegenden Grundbesitzes, auf dem sich ein Fachwerkbau, dessen Errichtungsdatum zwischen den Beteiligten streitig ist, sowie mehrere an diesen Fachwerkbau angebaute Gebäude befinden. Die Klage gegen die Unterschutzstellung des Fachwerkbaus blieb ohne Erfolg. Die dagegen gerichtete Berufung wies das OVG zurück.

Aus den Gründen

I. Verfahrensrechtliche Bedenken gegen die angefochtenen Bescheide bestehen im Ergebnis nicht.

Der Senat vertritt wie die übrigen mit dem Denkmalschutzrecht befassten Senate des Gerichts die Meinung, dass die Eintragung in die Denkmalliste konstitutiv die Unterschutzstellung des Denkmals bewirkt und als Allgemeinverfügung i. S. des § 35 S. 2 Alt. 2 NWVwVfG zu verstehen ist; der an den Kl. gerichtete Bescheid vom 13.1.1988 stellt lediglich die Bekanntmachung der Entscheidung dar (vgl. OVG Münster, teilweise abgedr. in: BauR 1992, 617 ff. = NuR 1992, 489 ff. sowie OVG Münster, Urt. v. 26.5.1988, 11 A 645/87; v. 3.12.1990, 7 A 2043/88, bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 17.4.1991, 4 B 37/91 und NVwZ 1992, 991).

Erst mit ihrer Bekanntgabe wird die Eintragung wirksam (§ 43 Abs. 1 VwVfG), und zwar mit dem Inhalt, mit dem sie bekanntgegeben wird (§ 43 Abs. 1 S. 2 VwVfG). Deshalb genügt es, wenn in dem Eintragungsbescheid die nach § 39 Abs. 1 VwVfG erforderliche Begründung enthalten ist. Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Jedenfalls der Bescheid des Bekl. vom 13.1. 1988 enthält die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe, die den Bekl. zu seiner Entscheidung bewogen haben.

Der Kl. kann sich auch nicht mit Erfolg darauf berufen, es verstoße gegen die Bestimmungen über Form und Führung der Denkmalliste, wenn auf den zu dieser gehörenden Karteikarten die Gründe für die Unterschutzstellung nicht im Einzelnen dargelegt seien. Gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 Denkmallisten–Verordnung muss die (fortzuschreibende) Denkmalliste u. a. die wesentlichen charakteristischen Merkmale des Denkmals enthalten. Es spricht vieles dafür, dass vorliegend die in die Karteikarte der Denkmalliste eingetragenen Kriterien, wie sie im Einzelnen im Tatbestand wiedergegeben sind, diesen Anforderungen genügen; sie umschreiben, wenn auch mit knappen Worten, diejenigen Merkmale des Fachwerkbaus, die sein Erscheinungsbild prägen, es von anderen Denkmälern unterscheiden und seine typischen Eigenheiten hervorheben. Selbst wenn man aber mit Memmesheimer/Upmeier/Schönstein (NWDenkmalR, 2. Aufl., § 3 Rdnr. 52) davon ausginge, dass eine bloße Beschreibung des Denkmals nicht ausreiche, um dessen charakteristische Merkmale wiederzugeben, und es deshalb verneinen würde, dass den Anforderungen des § 2 Abs. 1 Nr. 3 der Denkmallisten–Verordnung genügt sei, führte dies hier im Ergebnis nicht zur Rechtswidrigkeit der Eintragung. Es handelt sich bei der Bestimmung des § 2 Abs. 1 Nr. 3 der Denkmallisten–Verordnung - insoweit anders als etwa bei der des § 37 Abs. 1 VwVfG, der eine Voraussetzung der materiellen Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts regelt - (vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 4. Aufl., § 37 Rn. 1, 5), um eine besondere Form– und Verfahrensregel; dies wird schon durch den Umstand belegt, dass sie auf der Ermächtigungsgrundlage des § 3 Abs. 6 DSchG beruht, wonach dem Kultusminister die Befugnis eingeräumt wird, durch Rechtsverordnung die näheren, Bestimmungen über Form und Führung der Denkmalliste sowie, das Eintragungs– und Lösungsverfahren zu treffen. Dies bedeutet, dass ein etwaiger Verstoß gegen die Verfahrensvorschrift jedenfalls nach Maßgabe des § 45 VwVfG heilbar ist. § 45 Abs. 1 VwVfG führt diejenigen Verfahrens– oder Formvorschriften, deren Verletzung durch nachträgliche Heilung unbeachtlich wird, nicht abschließend auf; im Einzelfall kann auch in dieser Norm nicht genannten Form– und Verfahrensvorschriften durch deren nachträgliche Erfüllung genügt werden, wenn sich nicht aus der Natur der jeweiligen Verfahrensvorschrift eine Heilung verbietet (vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, § 45 Rdnr. 70). Letzteres ist hier nicht der Fall. Die Bestimmung des § 2 Abs. 1 Nr. 3 der Denkmallisten–Verordnung ist vielmehr auch in Ansehung oben aufgezeigten Unterschiede derjenigen des § 37 Abs. 1 VwVfG zumindest ähnlich, so dass die dort geforderte Darstellung - wie nach § 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG eine fehlende Begründung - auch noch nachträglich (zumindest bis zum Abschluss des Vorverfahrens,

§ 45 Abs. 2 VwVfG) gegeben werden kann. Jedenfalls der Widerspruchsbescheid - wenn nicht schon der Eintragungsbescheid des Bkl. selbst - enthält aber eine ausführliche Wertung der Beschreibung, welche die Denkmaleigenschaft des in Rede stehenden Fachwerkbaus erläutert. Damit wäre ein etwaiger Verstoß gegen § 2 Abs. 1 Nr. 3 der Denkmallisten-Verordnung jedenfalls nachträglich geheilt worden.

Entgegen der Annahme des Kl. ist die Verfügung auch inhaltlich hinreichend bestimmt (§ 37 Abs. 1 VwVfG); denn der Wille der Behörde kommt - wenn auch durch Auslegung gewonnen - vollständig und unzweideutig für die Beteiligten des Verfahrens erkennbar zum Ausdruck (vgl. zu diesen Anforderungen OVG Münster, BauR 1992, 617 = NuR 1992, 489). (Wird ausgeführt.)

Ob der Kl., wie das VG unter Hinweis auf das Urteil des 11. Senats des erkennenden Gerichts vom 13.10.1988 (NWVBI 1989, 250) ausführt, vor der Eintragung in die Denkmalliste nicht in einer dem § 28 Abs. 1 VwVfG entsprechenden Weise angehört worden ist, mag auf sich beruhen. Denn jedenfalls ist die erforderliche Anhörung gem. § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG im Laufe des Verwaltungsverfahrens nachgeholt worden. Jedenfalls in seinem Widerspruchsschreiben hatte der Kl. Gelegenheit, sich zu den für die Entscheidung des Bkl. erheblichen Tatsachen zu äußern. Mit seinem damaligen Vorbringen hat sich der Oberkreisdirektor in seinem Widerspruchsbescheid, wozu er im Rahmen der gebundenen Verwaltung auch befugt war, ausführlich auseinandergesetzt. Ein etwaiger Anhörungsmangel ist damit geheilt worden (vgl. hierzu im Einzelnen OVG Münster, BauR 1992, 617 = NuR 1992, 489). Im Falle der nachträglichen Heilung eines etwaigen Verfahrensmangels aber kommt es auf die in dem bereits erwähnten Urteil des 11. Senats des erkennenden Gerichts vom 13.10.1988 angesprochene Frage, welche rechtlichen Folgerungen sich beim Vorliegen von im Widerspruchsverfahren nicht geheilten Verfahrensfehlern aus § 46 VwVfG ergeben, nicht maßgeblich an (vgl. hierzu Stelkens/Bonk/Sachs, § 46 Rn. 15).

II. Die materiellen Voraussetzungen für die Eintragung des Gebäudes des Kl. in die Denkmalliste sind ebenfalls erfüllt. Gem. § 3 Abs. 1 DSchG sind Denkmäler in die Denkmalliste einzutragen. Nach § 2 Abs. 1 DSchG sind Denkmäler Sachen, Mehrheiten von Sachen und Teile von Sachen, an deren Erhaltung und Nutzung ein öffentliches Interesse besteht. Ein solches Interesse besteht danach, wenn die Sachen bedeutend für die Geschichte des Menschen, für Städte und Siedlungen oder für die Entwicklung der Arbeits- und Produktionsverhältnisse sind und für die Erhaltung und Nutzung künstlerische, wissenschaftliche, volkskundliche oder städtebauliche Gründe sprechen. Dabei hat das Tatbestandsmerkmal „bedeutend“ vor allem die Funktion, aus dem Bereich des Denkmalschutzes solche Gegenstände auszuschließen, die zwar ebenfalls einen historischen oder städtebaulichen Bezug haben, jedoch nicht deshalb von Belang sind, weil es sich etwa um ein Massenprodukt handelt, die Sache weitreichende Veränderungen erfahren hat u. a. Diese Abgrenzungsfunktion gegenüber dem Belanglosen trägt die in der Rechtsprechung entwickelte Auslegung des Wortes „bedeutend“ dahin Rechnung, daß es sich um Sachen handeln muß „die „besonders geeignet“ sind, die in § 2 Abs. 2 DSchG genannten Beziehungen zu dokumentieren. Dagegen ist es nicht Zweck des Tatbestandsmerkmals „bedeutend“, lediglich herausragende Beispiele oder jeweils das beste Objekt eines bestimmten Types zu erhalten (vgl. OVG Münster, Urt. v. 7.4.1987, 7 A 242/86 und v. 3.12.1990, 7 A 2043/88). Das Gebäude des Kl. ist in diesem Sinne bedeutend für Städte und Siedlungen. Städtebauliche Bedeutung in diesem Sinne kommt einer Anlage zu, wenn sie etwa das Erscheinungsbild einer Straße oder von Teilen davon prägt oder bestimmt, weil durch ihre Anordnung und Lage in der Örtlichkeit, durch ihre Gestaltung und Verbindung mit anderen Anlagen oder durch ihre Gestaltung von Straßenräumen der historische Entwicklungsprozess einer Stadt oder einer Siedlung dokumentiert wird (vgl. OVG Münster, Urt. v. 3.12.1990, 7 A 2043/88). Das Gebäude des Kl. dokumentiert den historischen Prozess der Entstehung und Weiterentwicklung des Dorfes F. insoweit, als in ihm der Übergang vom einheitlichen Wohn- und Wirtschaftsbereich des Kleinbauernhauses im 18. Jahrhundert zum für das 19. Jahrhundert typischen separaten Wohn- und Wirtschaftsbereich augenfällig wird. In gleichem Maße ist das Gebäude des Kl. bedeutend für die Entwicklung der Arbeitsverhältnisse insoweit, als es ein Licht auf den nunmehr vom Wohnen abgetrennten Bereich des Arbeitens im Leben der westfälischen Kleinbauern des 19. Jahrhunderts wirft. Dies entnimmt der Senat den überzeugenden und anhand des Eindrucks von der Örtlichkeit, wie ihn der Berichterstatte dem Senat vermittelt hat, ferner auch anhand des dem Senat vorliegenden Karten- und Lichtbildmaterials im Einzelnen nachvollziehbaren gutachterlichen Äußerungen des Beigeladenen, gegen deren Verwertung im vorliegenden Verfahren keine Bedenken bestehen: Wie der Senat in seinem schon mehrfach zitierten Urteil vom 5.3.1992 (BauR 1992, 617 = NuR 1992, 489) dargelegt und im Einzelnen vertieft hat, ergibt sich die fachliche Sachkunde der Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände generell aus der gesetzlichen Zuweisung der von ihnen im Rahmen der Denkmalpflege wahrzunehmenden Aufgaben, zu denen u. a. die Erstattung von Gutachten in allen Angelegenheiten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege gehört. Der Einschätzung der Denkmalpflegeämter kommt nicht zuletzt wegen der in § 22 Abs. 4 DSchG statuierten Weisungsunabhängigkeit eine wesentliche Bedeutung zu.

Die gegen die Denkmaleigenschaft gerichteten Angriffe des Kl. greifen demgegenüber nicht durch. Der Kl. stellt in den Vordergrund seiner Argumentation den Gesichtspunkt, es sprächen gewichtige Indizien gegen die Einschätzung des Bkl., das unter Schutz gestellte Gebäude sei erst nach dem Jahre 1829, dem Zeitpunkt des Erstellens des Urkatasters für diesen Bereich, errichtet worden; es liege vielmehr im Bereich des Möglichen, dass das Gebäude bereits Ende des 18./Anfang des 19. Jahrhunderts errichtet worden sei. Dem ist zunächst in tatsächlicher Hinsicht entgegenzuhalten, dass jedenfalls auf der Grundlage des Urkatasters, das dem Senat in der mündlichen Verhandlung im Original vorgelegen hat und von den Vertretern des Beigeladenen, erläutert worden ist, sowie der vom Beigeladenen ebenfalls vorgelegten „Instruction über das Verfahren bei der Aufnahme und Nachtragung der durch Güterwechsel oder sonst entstandenen Veränderungen in den Grundsteuer-Katastern der westlichen Provinzen Rheinland und Westfalen“ (Münster 1858) alles darauf hindeutet, dass das in Rede stehende Gebäude im Zeitpunkt der Erstellung des Urkatasters noch nicht vorhanden war, sondern erst später errichtet worden ist. In rechtlicher Hinsicht kommt es hierauf indes gar nicht an. Insoweit ist vielmehr nur entscheidend, dass das Gebäude - und diese Funktion vermag es ganz unabhängig davon zu erfüllen, ob es schon Ende des 18. Jahrhunderts oder erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts errichtet wurde - Zeugnis geben kann für eine Änderung in den Wohn- und Arbeitsverhältnissen der in der damaligen Zeit lebenden Kleinbauern. Vor diesem Hintergrund würde nach Auffassung des Senats der Denkmalwert des Gebäudes sogar noch erhöht, wenn es bereits zu dem vom Kl. angenommenen Zeitpunkt errichtet worden wäre; denn in diesem Fall wäre es als (ggf. aufsehenerregender) Beleg dafür anzusehen, dass die vom Beigeladenen geschilderte Entwicklung hin zu einem separaten Wohn- und Wirtschaftsbereich erheblich früher als nach der bisherigen Forschung vermutet eingesetzt hätte. Etwas anderes könnte nach alledem nur gelten, wenn greifbare Anhaltspunkte dafür bestünden, dass sich der vom Beigeladenen geschilderte Prozeß des Übergangs vom einheitlichen zum separaten Wohn- und Wirtschaftsbereich

überhaupt nicht der Zeitspanne zwischen dem Ende des 18. und dem Beginn des 19. Jahrhunderts zuordnen lassen könnte; denn dann könnte dem Gebäude in der Tat nicht die ihm zugeschriebene Beleg- und Zeugnisfunktion beigemessen werden. Solche Anhaltspunkte sind dem Senat aber auch nicht im Ansatz erkennbar; der Kl., der hierauf in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich angesprochen worden ist, vermochte sie ebenfalls nicht zu benennen.