

Oberverwaltungsgericht Nordrhein–Westfalen Urteil vom 16.12.1985 11 A 1588/83 EzD 2.2.4 Nr. 8

2. Vorläufige Unterschutzstellung nach § 4 DSchG NW

3. Keine Bedeutung des Erhaltungszustands im Eintragungsverfahren

Zum Sachverhalt

Die Klägerin ist Eigentümerin einer im Jahre 1904 auf dem Friedhof in R. in zentraler Lage errichteten Friedhofskapelle, die bis zur Errichtung einer neuen Kapelle in der Nähe des Friedhofseingangs im Jahre 1977 bestimmungsgemäß genutzt wurde. Nachdem die Klägerin im Juni 1980 die Genehmigung zum Abbruch der alten Friedhofskapelle beantragt hatte, ordnete der Beklagte im Benehmen mit dem Landschaftsverband Rheinland durch Bescheid vom 29.10.1980 gemäß § 4 Abs. 1 Denkmalschutzgesetz an, daß diese Kapelle vorläufig als in die Denkmalliste eingetragen gelte. Zur Begründung gab er folgende Beschreibung des Bauwerks:

„Es handelt sich um einen Zentralbau, erbaut Anfang 20. Jh. in neubarocken Formen auf achteckigem Grundriß mit vier kleinen Flügeln, Backstein, verputzt.“

In ihrem Widerspruch gegen diesen Bescheid vertrat die Klägerin die Ansicht, die Friedhofskapelle sei kein Denkmal im Sinne des Denkmalschutzgesetzes. Der Baukörper weise verschiedene Stilelemente auf, die mit dem barockisierenden Gesamtcharakter nicht in Einklang zu bringen seien. Als hochgestellter Zentralbau nehme die Kapelle, alle Aufmerksamkeit erheischend, in ihrem Sichtbereich dem Friedhof den Charakter einer harmonisch in die großen Bäume eingefügten Ruhestätte. Sie wirke daher städtebaulich eher störend.

Hierzu gab der Landschaftsverband folgende Stellungnahme ab:

„Dem ist entgegenzuhalten, daß die Kompilation von Architekturelementen aus verschiedenen Epochen zum charakteristischen Erscheinungsbild der Architektur der Jahrhundertwende gehört. Gerade diese Freiheit im Umgang mit den historischen Bauformen im Gegensatz zur sklavischen Kopie bestimmt die Schlußphase des Historismus. Außerdem ist in dieser Zeit ein deutlicher Zug zur Monumentalisierung zu verzeichnen, der auch der hier in Rede stehenden Friedhofskapelle eigen ist. Dazu gehört einmal ihre Lage, zum anderen das Zentralbaumotiv wie auch der barocke Habitus des Bauwerks. Aber auch im Detail ist diese Neigung zur Monumentalisierung der Bauformen zu erkennen.“

Mit ihrer Klage hat die Klägerin geltend gemacht: Über den Denkmalwert der Kapelle dürfe in einem vorläufigen Verfahren nicht vorgreiflich entschieden werden. Hierauf komme es aber nicht entscheidend an, weil das Bauwerk mit echtem Hausschwamm befallen und zum Teil nicht mehr standsicher sei. Dies bedeute, daß das Gebäude nicht erhaltenswert sei.

Klage und Berufung blieben erfolglos.

Aus den Gründen

(...)

Auf welche Weise das Eintragungsverfahren eingeleitet wird, bestimmt sich nach § 3 Abs. 1 der Verordnung über die Führung der Denkmalliste - Denkmallistenverordnung - vom 6.3.1981, GV NW 135. Danach reicht es aus, wenn die untere Denkmalbehörde ihre Absicht mitteilt, ein Denkmal in die Denkmalliste (gemäß § 3 DSchG NW) einzutragen. Dies hat auch gegenüber dem Eigentümer oder Nutzungsberechtigten zu geschehen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Denkmallisten-Verordnung iVm § 28 VwVfG NW). Durch Schreiben des Beklagten vom 21.12.1984 ist der Klägerin Gelegenheit gegeben worden, sich zur Absicht der Eintragung zu äußern. Durch eine solche Anhörung innerhalb der 6–Monats–Frist kommt die von Gesetzes wegen vorgesehene auflösende Bedingung zum Wegfall. (...)

Die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine vorläufige Unterschutzstellung der Kapelle gemäß § 4 Abs. 1 DSchG NW sind erfüllt. Nach dieser Vorschrift soll die untere Denkmalbehörde - wenn damit zu rechnen ist, daß ein Denkmal in die Denkmalliste eingetragen wird - anordnen, daß das Denkmal vorläufig als eingetragen gilt. Nach Zweck und Wortlaut dieser Vorschrift ist mit der Eintragung dann zu rechnen, wenn die Beurteilungsgrundlagen, die die Denkmalbehörde in angemessener Zeit und mit angemessenem Verwaltungsaufwand beschaffen kann, den Schluß zulassen, daß das Objekt die Eigenschaft (u. a.) eines Baudenkmals im Sinne von § 2 DSchG NW besitzt (vgl. OVG NW, U. v. 10.6.1985 - 11 A 960/84 -).

Der Gesetzeswortlaut deutet auf eine Prognoseentscheidung hin, die ein gewisses Maß an Unsicherheit über die objektive Denkmaleigenschaft zuläßt. Das bedeutet, daß die Denkmaleigenschaft nicht in allen Einzelheiten zuverlässig feststehen muß, wenn die vorläufige Sicherstellung ausgesprochen werden soll. Dieser Auslegung entsprechen auch die gesetzliche Konstruktion der Maßnahme als Fiktion („... als eingetragen gilt“), ihre Kennzeichnung als „vorläufig“, sowie die amtliche Überschrift „vorläufiger Schutz“.

Wenn § 4 Abs. 1 DSchG NW das vorläufig zu schützende Objekt im Vorgriff auf dessen endgültige Klassifizierung als „Denkmal“ bezeichnet, soll damit nicht etwa zwingend vorausgesetzt werden, daß Gewißheit über die

Denkmaleigenschaft besteht. Der Begriff „Denkmal“ wird hier gesetzestechnisch nicht als Tatbestandsmerkmal verwandt. Tatbestandsvoraussetzung für die vorläufige Unterschutzstellung ist, daß mit der Eintragung zu rechnen ist. Der Begriff „Denkmal“ wird hingegen im Zusammenhang mit der angeordneten Rechtsfolge benutzt. Er bezeichnet insoweit - anstelle einer sachlich angemesseneren neutralen Wendung - lediglich allgemein das zu schützende Objekt.

Diese Auslegung entspricht dem Schutzzweck des § 4 DSchG NW, der aus der Gesamtsystematik des Denkmalschutzgesetzes abzulesen ist. Steht nämlich fest, daß eine Sache den Anforderungen gemäß § 2 DSchG NW entspricht, sind zugleich die Voraussetzungen für eine (endgültige) Eintragung in die Denkmalliste gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 des genannten Gesetzes erfüllt. Insoweit besteht (von den weniger bedeutsamen beweglichen Denkmälern abgesehen) sogar eine Eintragungspflicht. Die Wirkungen der Eintragung sind zeitlich nicht begrenzt. Demgegenüber steht der Erlaß von Anordnungen nach § 4 im **Ermessen** der Denkmalbehörde; die Geltungsdauer der Maßnahme ist gesetzlich auf höchstens sechs Monate beschränkt. Für diese unterschiedliche Regelung bestünde keine Rechtfertigung, wenn beide Maßnahmen im Prinzip an die gleiche Voraussetzung - das gesicherte Vorliegen der Denkmaleigenschaft - gebunden wären. In diesem Falle bestünde auch aus der Sicht der Denkmalbehörde kein Anlaß, der ohnehin unabweisbaren Eintragung eine befristete Maßnahme nach § 4 DSchG NW „vorzuschalten“. Die vorläufige Unterschutzstellung erhält jedoch dann eine eigenständige Bedeutung, wenn sie als Sicherungsmaßnahme zu verstehen ist, die getroffen werden kann, bevor die Denkmaleigenschaft des Objekts endgültig und in allen Einzelheiten festgestellt worden ist.

In dem letzteren Sinne wollte auch der Gesetzgeber die Regelung des § 4 DSchG NW verstanden wissen. Nach der Begründung des Regierungsentwurfs soll die Vorschrift der unteren Denkmalbehörde ein rasches Eingreifen ermöglichen. Insbesondere für den Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten des Gesetzes bis zur Aufstellung der Denkmallisten sollte eine einfach zu handhabende Übergangslösung zur Verfügung stehen (vgl. LT. NW. Drucks. 8/5625, S. 46).

Dieses Ziel würde verfehlt, wenn die Denkmalbehörde gehalten wäre, sich bereits im Verfahren zur vorläufigen Unterschutzstellung Gewißheit über die Denkmaleigenschaft einer Sache zu verschaffen. Die nötige Sachaufklärung würde dann häufig so viel Zeit und Verwaltungskraft in Anspruch nehmen, daß die anschließende Maßnahme nach § 4 DSchG NW möglicherweise zu spät angeordnet würde. All dies spricht dafür, der Denkmalbehörde auch bei einem geringeren Erkenntnisstand die Möglichkeit zum Erlaß von vorläufigen Schutzmaßnahmen einzuräumen.

Diese Möglichkeiten sind allerdings durch den Tatbestand des § 4 DSchG NW beschränkt. Die Denkmalbehörde ist nicht etwa berechtigt, die ihr geeignet erscheinenden Objekte gewissermaßen „auf Verdacht“ unter vorläufigen Schutz zu stellen. Gegen einen derart weiten Handlungsspielraum der Behörde bestünden im übrigen auch verfassungsmäßige Bedenken. Die zu treffende Prognoseentscheidung erfordert vor allem, daß die Behörde sich zunächst die notwendigen Beurteilungsgrundlagen beschafft. Der Verwaltungsaufwand dafür hat sich insbesondere an der Eilbedürftigkeit des jeweiligen Falles und an der Verwaltungskraft der Behörde zu orientieren. Erst wenn das hiernach gewonnene Tatsachenmaterial den Schluß zuläßt, daß das Objekt die Eigenschaft eines Denkmals besitzt, ist im Sinne des § 4 Abs. 1 DSchG NW mit der Eintragung zu rechnen. Das ist hier der Fall. (...)

Die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Sätze 1 und 2 DSchG NW sind entgegen der Auffassung der Klägerin auch insoweit erfüllt, als die Nutzung des Gebäudes in Rede steht (vgl. auch § 1 Abs. 1 Satz 3 DSchG NW). Ob die Friedhofskapelle zur bestimmungsgemäßen Nutzung absolut untauglich ist, erscheint zumindest zweifelhaft. Die mit dem Widerspruch aufgestellte Behauptung der Klägerin, die alte Kapelle habe weder den praktischen noch den betriebstechnischen Anforderungen des Friedhofs entsprochen, ist jedenfalls nicht näher substantiiert worden. Auch wenn man aber davon ausgeht, daß eine bestimmungsgemäße Nutzung jedenfalls deswegen nicht mehr in Betracht kommt, weil der entsprechende Bedarf durch die 1977 errichtete neue Kapelle vollständig und zweckmäßiger gedeckt wird, ließen sich damit die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 DSchG NW noch nicht verneinen. Denn der Beklagte hat mit Recht darauf hingewiesen, daß auch reine Anschauung eine Nutzung sein kann. (...)

Auf die weiteren Einzelheiten sonst noch in Betracht zu ziehender Nutzungsmöglichkeiten braucht hier aber nicht eingegangen zu werden. Denn dies sind Fragen, die nicht das Eintragsverfahren und erst recht nicht das der vorläufigen Unterschutzstellung berühren. Sie stellen sich erst im Rahmen der Anwendung des § 8 DSchG NW, unterliegen dann aber der Zumutbarkeitsabwägung (§ 8 Abs. 2 Satz 1 DSchG NW), in die wohl auch das Vorhandensein eines funktionsgerechten Neubaus und die besonderen Rechtsbestimmungen für die Finanzierung des Unterhalts eines Friedhofs einzustellen sein werden.

Ähnlich verhält es sich hinsichtlich des von der Klägerin im Berufungsverfahren in den Vordergrund ihrer Betrachtungen gerückten Erhaltungs- und Wiederherstellungsaufwandes; auch dieser spielt im (vorläufigen) Eintragsverfahren (noch) keine Rolle (vgl. OVG Berlin, B. v. 10.5.1985 - OVG 2 B 134.83 -, BIGBW 1985, 212, 214; OVG Lüneburg, U. v. 16.1.1984 - 1 A 68/82 -, NVwZ 1984, 741 = BRS 42 Nr. 141; OVG RP, U. v. 26.5.1983 - 12 A 54/81 -, DVBl. 1984, 287; Moench, NJW 1983, 1998, 2000 mit Fußn. 18, dort m. w. N.; Brohm, DVBl. 1985, 593, 599, mit Fußn. 57 dort ebenfalls m. w. N., bezeichnet dies als „einhellige Meinung“).

Der Schutz von Baudenkmalern ist nach dem Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen zweistufig ausgestaltet. Es ist zu trennen zwischen der konstitutiven Begründung des Denkmalschutzes durch die Eintragung (§§ 3 ff. DSchG NW) und den Wirkungen des Denkmalschutzes durch die Eintragung (§§ 7 ff. DSchG NW). Auf der ersten Stufe findet eine Interessenabwägung nicht statt; hier ist allein die Denkmaleigenschaft ausschlaggebend. Steht fest, daß es sich um ein Denkmal handelt, so muß eine Eintragung erfolgen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 DSchG NW); ist mit einer Eintragung zu rechnen, so soll schon vorher der vorläufige Schutz nach § 4 DSchG NW herbeigeführt werden. Eine Abwägung der Belange des Denkmalschutzes mit den wirtschaftlichen Auswirkungen der Unterschutzstellung findet erst im Rahmen der im Zusammenhang mit der Erhaltung und Instandsetzung (§ 7 DSchG NW), der Nutzung (§ 8 DSchG NW) und mit einem etwaigen Antrag auf Erteilung der Erlaubnis für eine Beseitigung, Veränderung oder Nutzungsänderung (§ 9 DSchG NW) erforderlich werdenden Entscheidungen statt. Die Anwendung der in diesen Vorschriften enthaltenen Zumutbarkeitsklauseln (§ 7 Abs. 1 Satz 1, § 8 Abs. 2 Satz 1, § 9 Abs. 2 Buchst. b DSchG NW) setzt, wie die Anwendung der Vorschriften überhaupt, eine rechtskräftige oder doch zumindest sofort vollziehbare Eintragung bzw. vorläufige

Unterschutzstellung voraus. Da sich Fragen der Verhältnismäßigkeit regelmäßig auch erst in diesem Zusammenhang stellen, bestehen gegen die Ausgestaltung dieses zweistufigen Verfahrens auch unter Gesichtspunkten höherrangigen Rechts keine Bedenken. Drohen in Ausnahmefällen unverhältnismäßige Nachteile schon vor der Entscheidung über die Eintragung, so kann dem jedenfalls in den Fällen des § 4 DSchG NW über die Ausübung des dabei bestehenden eingeschränkten Ermessens Rechnung („soll“) getragen werden.

Aus diesen Erwägungen zur Zweistufigkeit des Denkmalschutzes ergibt sich zugleich, daß auch der (schlechte) Erhaltungszustand eines Baudenkmals im Eintragungsverfahren und im Verfahren nach § 4 DSchG NW grundsätzlich bedeutungslos ist (vgl. OVG NW, U. v. 10.7.1985 - 11 A 960/84 -; OVG Berlin, aaO, S. 213 f.; VGH BW, U. v. 11.12.1982 - 5 S 2069/82 -, BRS 39 Nr. 134 = DVBl. 1983, 466 ff.; BayVGH, U. v. 27.3.1979 - Nr. 305 I 74 -, VGHE 32, 140; Moench, NJW 1983, 1998, 2000 mit Fußn. 16, dort m. w. N.; Brohm, aaO, bezeichnet auch dies als „einheitliche Meinung“).

Ein Verfall oder sonstige Schäden, worauf auch immer sie zurückzuführen sind, stellen den Denkmalwert, auf den es im Eintragungsverfahren allein ankommt, regelmäßig nicht in Frage. Die Renovierungsbedürftigkeit eines Gebäudes schließt nicht von vornherein die Denkmaleigenschaft aus. Vielmehr ist im Einzelfall nach dem Umfang der notwendigen Erneuerungsmaßnahmen zu differenzieren. Die besondere „Bedeutung“ im Sinne des § 2 Abs. 2 DSchG NW entfällt nur dann, wenn die Sache in ihrer Gesamtheit nur noch eine Kopie des Originals darstellt; im Eintragungsverfahren bedeutet dies, daß eine Eintragung nur dann entfällt, wenn schon zu diesem Zeitpunkt vorhersehbar ist, daß eine sofort oder alsbald für die Erhaltung eines denkmalwerten Zustandes notwendige Erneuerung im wesentlichen zur Vernichtung der historischen Substanz und damit zum Identitätsverlust des Gebäudes führen wird. Ein Auswechseln und Ergänzen von einzelnen Materialteilen, das den Gesamteindruck der Sache und deren Identität im wesentlichen unberührt läßt, ist hingegen für die Bewertung der Denkmaleigenschaft unerheblich.