

#### Leitsätze

1. Was denkmalgerecht und was denkmalwidrig ist, muss unter Beachtung des nordrhein-westfälischen Denkmalrechts zunächst mit Blick auf das konkrete Denkmal und den ihm innewohnenden Aussagewert im Einzelfall bestimmt werden.
2. Dass losgelöst vom Einzelfall auch die „Materialgerechtigkeit“ bei der Erneuerung von Bauteilen zur sachgemäßen Behandlung eines Baudenkmals im Sinne des § 7 Abs. 1 DSchG NRW zählt, findet in dieser pauschalen Form im Gesetz keine Stütze.
3. Sind originale Bauteile bereits vor der Unterschutzstellung untergegangen und durch Bauteile aus modernen Baustoffen ersetzt worden, bedarf es gewichtiger denkmalrechtlicher, an der konkreten Aussage des Denkmals orientierter Gründe, um bei einer neuerlichen Ersetzung dieser Bauteile ihre Ausführung in einer den Originalen nachgebildeten Form oder in einem den Originalen entsprechenden Material verlangen zu können.
4. Die Erhaltungsverpflichtung des Eigentümers eines Baudenkmals bezieht sich in erster Linie ebenso wie die darin aufgehenden Verpflichtungen zur Instandsetzung, zur sachgemäßen Behandlung und zum Schutz vor Gefährdungen auf die eigentlich denkmalwerte Substanz der Sache im Zeitpunkt ihrer Eintragung in die Denkmalliste und nur mittelbar auf deren übrige Bestandteile, die zwar Teile des Denkmals sind, denen aber für sich genommen kein Denkmalwert zukommt.

Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen  
Urteil vom 2.3.2018 – 10 A 2580/16  
Rechtskräftig  
Veröffentlicht in NWVBl. 2018, 376, EzD

#### Sachverhalt

Die zuständige Behörde erteilte den Kl. die denkmalrechtliche Erlaubnis zum Einbau einer Dachgaube und zur Erneuerung von drei vorhandenen Dachflächenfenstern in gleicher Größe an der Südseite, zur Errichtung einer Wendeltreppe als Fluchttreppe aus dem geplanten Schulungsraum im Dachgeschoss an der Ostseite sowie zur Erneuerung von Fenstern im Dachgeschoss an der Ost- und an der Westseite einer denkmalgeschützten Villa. In einer angefügten Nebenbestimmung heißt es, dass die Dachgeschossfenster an der Ost- und an der Westseite der Villa abweichend von dem von den Klägern vorgelegten Angebot einer Fachfirma nicht aus Kunststoff, sondern aus Holz herzustellen seien. Die Kl. wenden sich gegen diese Nebenbestimmung. In der Berufungsinstanz hatten sie mit ihrer Klage Erfolg.

#### Aus den Gründen

(...)

Gegen belastende Nebenbestimmungen eines Verwaltungsaktes ist die Anfechtungsklage gegeben. Ob diese zur isolierten Aufhebung der Nebenbestimmung führen kann, ist eine Frage der Begründetheit und nicht der Zulässigkeit des Anfechtungsbegehrens, sofern nicht eine isolierte Aufhebbarkeit offenkundig von vornherein ausscheidet (Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.11.2000, juris, Rn. 25). Ein derartiger Ausnahmefall liegt hier nicht vor, sodass die Kl. die besagte Nebenbestimmung isoliert anfechten können.

Die Klage ist auch begründet. Die der denkmalrechtlichen Erlaubnis vom 27.7.2015 beigefügte Nebenbestimmung, die Fenster im Dachgeschoss an der Ost- und Westseite der in die Denkmalliste der Bekl. eingetragenen Villa auf dem Grundstück L.-straße 19 abweichend von dem Angebot einer Fachfirma nicht aus Kunststoff, sondern aus Holz herzustellen, ist rechtswidrig und verletzt die Kl. in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die für die Beifügung der Nebenbestimmungen erforderlichen Voraussetzungen sind nicht erfüllt.

In Ermangelung einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage im DSchG NRW lassen sich Nebenbestimmungen zu einer denkmalrechtlichen Erlaubnis nur auf § 36 Abs. 1 VwVfG NRW stützen. Danach darf ein VA, auf den – wie hier – ein Anspruch besteht, mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsakts erfüllt werden. Mit der zuletzt genannten Zielsetzung kommt hier § 36 Abs. 1 VwVfG NRW zwar als Ermächtigungsgrundlage für die besagte Nebenbestimmung in Betracht, doch bedarf es ihrer nicht, um sicherzustellen, dass die Voraussetzungen des hier einschlägigen § 9 Abs. 2 Buchstabe a DSchG NRW erfüllt werden. Nach dieser Vorschrift ist eine nach § 9 Abs. 1 DSchG NRW erforderliche denkmalrechtliche Erlaubnis zu erteilen, wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen.

Die Auswechslung der Fenster im Dachgeschoss an der Ost- und Westseite der Villa bedarf gemäß § 9 Abs. 1 Buchstabe a DSchG NRW der Erlaubnis der Unteren Denkmalbehörde, da damit eine Veränderung des Baudenkmals verbunden ist. Die Kl. haben Anspruch auf Erteilung der von ihnen begehrten Erlaubnis, weil der Auswechslung der Fenster in der beantragten Form entsprechend dem von ihnen vorgelegten Angebot einer Fachfirma Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen.

Das Ergebnis der nicht in das Ermessen der Denkmalbehörde gestellten Entscheidung über die Erlaubnis zur Veränderung eines Denkmals hängt von einer Abwägung aller für und gegen die Veränderung sprechenden Belange ab, die gerichtlich vollständig überprüfbar ist. Dabei lassen sich die „Gründe des Denkmalschutzes“, die die Erteilung der Erlaubnis hindern können, nicht abstrakt bestimmen, sondern müssen stets aus den Besonderheiten des zur Entscheidung stehenden konkreten Falles abgeleitet werden. Es ist bezogen auf das betroffene Denkmal zu prüfen, ob und inwieweit die Schutzzwecke des Denkmalschutzgesetzes durch die beabsichtigte Veränderung gestört oder vereitelt werden könnten. (Vgl. OVG NRW, Urteile vom 3.9.1996 – 10 A 1453/92 –, juris, Rn. 14 ff., und vom 23.9.2013 – 10 A 971/12 –, juris, Rn. 45).

Bei dieser Prüfung kommt den **Gründen für die Unterschutzstellung** besonderes Gewicht zu, da sie die mit der Unterschutzstellung verbundene Einschränkung der Eigentümerbefugnisse rechtfertigen. Die für Abwägungsentscheidung im Rahmen des § 9 Abs. 2 Buchstabe a DSchG NRW relevanten „Gründe des Denkmalschutzes“ ergeben sich daher in erster Linie aus der **Eintragung** in die Denkmalliste und aus dem über die Unterschutzstellung erteilten Bescheid, weil darin – für den Eigentümer des Denkmals erkennbar – die Grundlage für die ihm auferlegte Belastung formuliert ist. (Vgl. OVG NRW, Urteil vom 27.7.2000 – 8 A 4631/97 –, juris, Rn. 35).

Dass eine Erlaubnis nach § 9 Abs. 2 Buchstabe a DSchG NRW nur verweigert werden darf, wenn Gründe des Denkmalschutzes der Veränderung des Denkmals entgegenstehen“, bedeutet, dass diese Gründe ein stärkeres Gewicht haben müssen als die für die Veränderung streitenden – regelmäßig privaten – Interessen. Nicht schon jede geringfügige Beeinträchtigung denkmalrechtlicher Belange kann deshalb unter dem Etikett entgegenstehender Gründe des Denkmalschutzes zur Verweigerung einer beantragten Erlaubnis für die Veränderung des Denkmals führen. Anders als bei der Entscheidung über die Unterschutzstellung, die unabhängig von privaten Interessen allein vom Denkmalwert der Sache bestimmt wird, soll § 9 DSchG NRW den Eigentümern von Denkmälern eine flexible, profitable und zeitgerechte Nutzung ihres Eigentums im Rahmen des denkmalrechtlich Vertretbaren ermöglichen. (Vgl. OVG NRW, Urteile vom 3.9.1996 – 10 A 1453/92 –, a.a.O., Rn. 17 ff. und vom 23.9.2013 – 10 A 971/12 –, a.a.O., Rn. 49).

Die Vorschrift soll dazu beitragen, dass die in § 1 Abs. 1 DSchG NRW genannte Aufgabe des Denkmalschutzes, eine sinnvolle Nutzung der Denkmäler zu ermöglichen, erfüllt werden kann, um letztlich das Ziel der dauerhaften Erhaltung denkmalwerter Substanz (§ 8 Abs. 1 DSchG NRW) zu erreichen.

Die Gründe für die Unterschutzstellung der Villa und insbesondere die Bedeutung der Fenster für ihren Denkmalwert lassen sich weder den vorgelegten Verwaltungsvorgängen noch dem über die Eintragung erteilten Bescheid vom 19.4.1984 entnehmen. Darin heißt es lapidar, an der Erhaltung und Nutzung des Denkmals bestehe ein öffentliches Interesse. Beigefügt ist eine Beschreibung der Villa, in der ebenso wenig konkrete Gründe für die Unterschutzstellung genannt sind. Zusammenfassend ist darin lediglich ausgeführt, das Gebäude lebe aus seiner Farbigkeit sowie aus seiner auf strenge Symmetrie angelegten Gliederung. Es verkörpere ein für die C. P. Wohnarchitektur typisches Beispiel einer klassizistisch bestimmten Villa, die sich an die Gestaltungsprinzipien und – vor allem – an den Formenschatz der deutschen Renaissance anlehne.

Auch in der mündlichen Verhandlung vermochten die Vertreter der Bekl. und des Beigel. die möglichen Gründe für die Eintragung der Villa in die Denkmalliste nicht zu präzisieren. Weder haben sie, was den Denkmalwert der Villa überhaupt erst belegen würde, diese konkret wenigstens einer der Bedeutungskategorien und wenigstens einer der Erhaltungskategorien des § 2 Abs. 1 Satz 2 DSchG NRW zugeordnet, noch haben sie Tatsachen benannt, die eine solche Zuordnung mit ausreichender Klarheit zuließe. Ihre pauschale Einlassung, Gebäude wie die Villa würden oft aus architekturhistorischen Gründen unter Denkmalschutz gestellt, genügt nicht, um zu ergründen, welche Teile des Gebäudes wofür Zeugnis ablegen sollen und welche Aussage ihnen jeweils zugesprochen wird. Nur in Kenntnis dieser an Tatsachen festzumachenden Bewertungen lässt sich letztlich rechtsfest ermesen, ob und inwieweit eine Veränderung der baulichen Substanz eines Denkmals dessen Aussagewert nachteilig berührt. Die Bekl. und der Beigel. übersehen in diesem Zusammenhang, dass der Begriff des Denkmals eine rechtliche Kategorie darstellt und sich die für die Eintragung in die Denkmalliste erforderliche Eigenschaft einer Sache als Denkmal nicht zuletzt wegen der Auswirkungen der Unterschutzstellung auf das Eigentumsrecht erst aus einer an den rechtlichen Vorgaben orientierten Beurteilung ergibt. Auch wenn die bestandskräftige Eintragung in die Denkmalliste ungeachtet möglicherweise unterbliebener ausreichender denkmalrechtlicher Bewertungen letztlich konstitutiv ist, sind die Gründe für die Unterschutzstellung bei nachfolgenden Entscheidungen der Denkmalbehörden wie etwa im Rahmen des § 9 DSchG NRW von ausschlaggebender Bedeutung.

In der dem Bescheid über die Eintragung beigefügten **Beschreibung** sucht man im Übrigen vergebens nach Aussagen zur Bedeutung der Fenster für den Denkmalwert der Villa. Von ihnen ist nur insoweit die Rede, als sie sämtlich in einer dem Denkmal nicht gemäßen Weise erneuert worden seien, indem man an die Stelle der ursprünglichen Holzfenster Fenster aus Kunststoff eingesetzt habe. Gleichwohl hat die Bekl. der Villa im Jahre 1984 einen Denkmalwert – mit welcher konkreten Aussage auch immer – zuerkannt.

Soweit der Beigel. meint, die dem Bescheid über die Eintragung beigefügte Beschreibung verhalte sich auch zur Bedeutung der Fenster für den Denkmalwert der Villa, vermag der Senat seinen diesbezüglichen Auslegungsbemühungen nicht zu folgen. Dass die in der Beschreibung erwähnte betonte Schlichtheit der Giebelfassade (gemeint ist die Ostfassade), die der Architekt bauzeitlich bewusst angelegt habe, gerade auch durch die Fenstergestaltung realisiert werde, findet in der Beschreibung nicht den geringsten Niederschlag. Ebenso wenig gibt es für die weitere Schlussfolgerung des Beigel., dass somit dafür zu sorgen sei, dass der gewollten Schlichtheit Raum gegeben und sie nicht durch fremdartige Materialien in ihrer gestalterischen Aussage gestört werde, Anknüpfungspunkte im Text der Beschreibung. Was der Beigel. darüber hinaus unter diffuser und indifferenter Materialerscheinung versteht, durch die die derzeitige Trennung zwischen beiden Fassadenbereichen an Prägnanz einbüßen würde, erschließt sich dem Senat nicht.

Die Bekl. verweist zur Begründung ihrer Ansicht, dem Einbau von Kunststofffenstern stünden Gründe des Denkmalschutzes entgegen, auf die fachliche Stellungnahme des Beigel. Darin heißt es unter anderem, auch der Grundsatz, dass bei der Instandsetzung eines Baudenkmals möglichst authentische, also traditionelle und epochentypische Techniken und Materialien zum Einsatz kommen sollten, gehöre zu den fachlichen Standards der Baudenkmalpflege. Jedenfalls im konkreten Fall sei der Einbau von Kunststofffenstern nicht sachgerecht. Bei dem Baumaterial Kunststoff handele es sich um einen für die hier maßgebliche Bauepoche untypischen Baustoff. Die Verwendung eines solchen Materials für industrielle Massenerzeugnisse sei dort, wo es um die Erneuerung von handwerklich gefertigten Bauelementen wie etwa von Holzfenstern gehe, denkmalwidrig. Hier komme hinzu, dass die aufwändige und handwerklich hochwertige Fassadengestaltung ein tragender Gesichtspunkt für die Unterschutzstellung der Villa gewesen sei.

Mit diesen Ausführungen, die sich weitgehend in allgemeinen Überlegungen erschöpfen, wird die Bekl. der im Rahmen des § 9 Abs. 2 Buchstabe a DSchG NRW gebotenen Abwägung in keiner Weise gerecht. Dabei sind die privaten Interessen des Eigentümers eines Denkmals an dessen zeitgerechter und kostengünstiger Nutzung keineswegs als so gering einzuschätzen wie es die Bekl. hier getan hat. Auch wenn ein Denkmal grundsätzlich der Sozialbindung des Eigentums unterfällt, bleiben die

privaten Eigentumsinteressen bestehen und müssen nur gegenüber entgegenstehenden, sich aus dem konkreten Fall ergebenden denkmalrechtlichen Erwägungen von einigem Gewicht zurücktreten.

Zwar mag der Einbau von **Kunststoff- statt von Holzfenstern** unter Umständen eine Beeinträchtigung des Denkmalwertes eines Gebäudes darstellen, doch ist es nicht so, dass moderne Materialien bei der Renovierung von Baudenkmalern generell keine Verwendung finden dürften. Die gesetzlich geforderte sinnvolle Nutzung von Baudenkmalern kann auch die Verwendung solcher Materialien jedenfalls dann gestatten, wenn ihr Einsatz für den jeweiligen Denkmalwert keine besondere Bedeutung hat und die konkrete Ausführung auf das Erscheinungsbild des Denkmals angemessen Rücksicht nimmt. Eine an Sinn und Zweck des Denkmalschutzes orientierte Handhabung des § 9 Abs. 2 Buchstabe a DSchG NRW schließt es aus, den Eigentümer eines Baudenkmal ausnahmslos auf solche Baustoffe zu verweisen, die bei der Errichtung des betreffenden Objekts bereits bekannt waren. (Vgl. OVG NRW, Urteil vom 23.4.1992 – 7 A 936/90 –, juris, Rn. 23 ff. und Beschluss vom 2.10.2002 – 8 A 5546/00 –, juris, Rn. 15).

Nach dem bisher Gesagten ist hier mit Blick auf die dem Senat zu der Villa vorliegenden denkmalrechtlichen Feststellungen die **Verwendung von Kunststofffenstern** in der gewählten Form **unschädlich**.

Die Regelung in § 7 Abs. 1 DSchG NRW, wonach der Eigentümer das Denkmal im Rahmen des Zumutbaren sachgemäß zu behandeln hat, berechtigt die Denkmalbehörden nicht, im Zusammenhang mit einer denkmalrechtlichen Erlaubnis die **Wiederherstellung eines Zustandes** oder die Annäherung an einen solchen zu fordern, der vor der Unterschutzstellung bauhistorisch einmal bestanden haben mag.

Soweit sich der vormals für das Denkmalrecht zuständig gewesene 8. Senat des OVG ohne weitere Begründung dahingehend geäußert hat, dass dann, wenn der Eigentümer eines Denkmals aus eigenem Entschluss eine vorhandene nicht denkmalgerechte Ausstattung beseitigen und erneuern wolle, die Denkmalbehörde nicht gehindert sei, eine denkmalgerechte Ausführung der Erneuerung zu fordern (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 2.10.2002 – 8 A 5546/00 –, a. a. O., Rn. 21), bedarf diese Aussage, wenn daran festgehalten werden soll, jedenfalls der Präzisierung. **Was denkmalgerecht und was denkmalwidrig ist, muss unter Beachtung des nordrhein-westfälischen Denkmalrechts zunächst mit Blick auf das konkrete Denkmal und den ihm innewohnenden Aussagewert im Einzelfall bestimmt werden und hängt nicht etwa von allgemein formulierten nationalen oder internationalen denkmalrechtlichen Standards ab.** Dass losgelöst vom Einzelfall auch die Materialgerechtigkeit bei der Erneuerung von Bauteilen, so wie sie die Bekl. und der Beigel. verstehen, zur sachgemäßen Behandlung eines Baudenkmal im Sinne des § 7 Abs. 1 DSchG NRW zählt, findet in dieser pauschalen Form im Gesetz keine Stütze. Vor dem Hintergrund der mit dem Denkmalschutz verfolgten Ziele muss vielmehr maßgeblich darauf abgestellt werden, welchen Wert das erneuerte Bauteil und das dafür verwendete Material für die konkrete Aussage des Denkmals im Hinblick auf seine ihm mit der Unterschutzstellung zugewiesene Bedeutung und die Gründe für seine Erhaltung und Nutzung hat. Ob bei der Erneuerung von Bauteilen die Verwendung eines bestimmten Materials wünschenswert ist, weil es eher allgemeinen denkmalrechtlichen Standards entspricht, ist dabei nachrangig.

Die Argumente, mit denen die Bekl. und der Beigel. bezogen auf die wenigen hier in Rede stehenden Fenster die Bedeutung des Materials Holz für den Denkmalwert der Villa zu begründen versuchen, überzeugen den Senat nicht. Dies umso weniger, als sie die übrigen umfangreichen und einschneidenden baulichen Veränderungen wie zum Beispiel den Einbau einer Gaube oder den Anbau einer über mehrere Geschosse führenden Außentreppe aus Stahl an der Ostseite der Villa, für die den Kl. eine denkmalrechtliche Erlaubnis erteilt worden ist, für mit den denkmalrechtlichen Belangen als vereinbar ansehen. Für diese **unterschiedliche Gewichtung**, die in einem offenkundigen Missverhältnis steht, haben die Bekl. und der Beigel. auch in der mündlichen Verhandlung keine einleuchtende Erklärung zu liefern vermocht.

Sind – wie hier – originale Bauteile bereits vor der Unterschutzstellung untergegangen und durch Bauteile aus modernen Baustoffen ersetzt worden, bedarf es gewichtiger denkmalrechtlicher, an der konkreten Aussage des Denkmals orientierter Gründe, um bei einer neuerlichen Ersetzung dieser Bauteile ihre Ausführung in einer den Originalen nachgebildeten Form oder in einem den Originalen entsprechenden Material verlangen zu können. Dabei darf nicht außer Betracht bleiben, dass die Unterschutzstellung in Ansehung der Bauteile aus modernen Baustoffen erfolgt und eine entsprechende Aussage des Denkmals trotz Verwendung dieser Baustoffe bejaht worden ist.

Die Erhaltungsverpflichtung des Eigentümers bezieht sich in erster Linie ebenso wie die darin aufgehenden Verpflichtungen zur Instandsetzung, zur sachgemäßen Behandlung und zum Schutz vor Gefährdungen auf die eigentlich denkmalwerte Substanz der Sache im Zeitpunkt ihrer Eintragung in die Denkmalliste und nur mittelbar auf deren übrige Bestandteile, die zwar Teile des Denkmals sind, denen aber für sich genommen kein Denkmalwert zukommt. Bis zu dem Zeitpunkt der Eintragung, die die Sache dem Denkmalschutz unterwirft, kann der Eigentümer mit dieser im Rahmen der Gesetze nach Belieben verfahren. Soweit die Denkmalbehörden im Nachhinein die „denkmalwidrige“ Behandlung einer später unter Denkmalschutz gestellten Sache beklagen, liegen **mögliche Versäumnisse** objektiv in ihrem Verantwortungsbereich. Es obliegt nämlich allein den Denkmalbehörden, potenzielle Denkmäler zu ermitteln, bevor sie ihren Denkmalwert einbüßen, und sie im öffentlichen Interesse durch Eintragung in die Denkmallisten rechtzeitig dem Schutzregime des Denkmalrechts zu unterstellen. Den Eigentümer einer noch nicht unter Schutz gestellten denkmalwerten Sache, der oft gegenläufige private Ziele verfolgt, trifft weder eine Verpflichtung zum „denkmalgerechten“ Umgang mit seinem Eigentum noch muss er etwa dafür Sorge tragen, dass die Sache als Denkmal in die Denkmalliste eingetragen wird. Angesichts dessen ist die Auffassung des Beigel. verfehlt, wonach „denkmalwidrige“ bauliche Veränderungen einer Sache vor deren Eintragung in die Denkmalliste lediglich Bestandsschutz genießen, der erlösche, wenn der Eigentümer das entsprechende Bauteil freiwillig erneuere, sodass von ihm die Wiederherstellung eines „denkmalgerechten“ Zustandes verlangt werden könne. Denn eine wie auch immer geartete Verbesserung des Denkmals jenseits der Erhaltung gehört gerade nicht zu den Pflichten seines Eigentümers und kann grundsätzlich auch nicht von diesem verlangt werden. Ebenso wenig kommt es für die Erteilung einer denkmalrechtlichen Erlaubnis nach § 9 DSchG NRW – was der Beigel. zu meinen scheint – darauf an, ob der Eigentümer im Zeitpunkt der Eintragung einer Sache in die Denkmalliste darauf vertrauen durfte, dass er vor der Eintragung eingebaute „denkmalwidrige“ Bauteile nach der Unterschutzstellung durch ebensolche ersetzen könne.

Dass die beantragte Erlaubnis zum Einbau von Kunststofffenstern in die Fassaden der Villa aus Gründen versagt werden könnte, die nicht bereits von der Bekl. und dem Beigel. im Zusammenhang mit der angegriffenen Nebenbestimmung genannt worden sind, ist nicht ersichtlich.

Der Einbau von Kunststoffen anstelle von Holzfenstern widerspricht auch nicht etwa deshalb der Rechtsordnung, weil er mit einiger Wahrscheinlichkeit zu Schäden an der denkmalwerten Substanz der Villa führen würde. Soweit der Vertreter der Bekl. in der mündlichen Verhandlung erstmals vorgetragen hat, wegen des niedrigeren Wärmedurchgangskoeffizienten moderner Kunststoffenster würde deren Einbau in altes, ungenügend gedämmtes Mauerwerk vermehrt zu Kondensation und Schimmelbildung an den Innenwänden der betroffenen Räume führen, handelt es sich bei diesem Vortrag um allgemein gehaltene Ausführungen, die weder den konkreten Bauzustand der Villa noch den Wärmedurchgangskoeffizienten moderner Holzfenster berücksichtigen und deshalb keine Veranlassung geben, den Sachverhalt in diese Richtung weiter aufzuklären. Dies umso weniger, als der Vertreter des Bekl. selbst mögliche Gegenmaßnahmen aufgezeigt hat und die Kl. ein starkes eigenes Interesse daran haben dürften, Schimmelbildung in ihren Praxisräumen etwa durch ordnungsgemäßes Lüften und/oder die Wahl der Wandbeläge auf jeden Fall zu verhindern. Anhaltspunkte dafür, dass der Einbau von modernen Kunststoffen in die Fassaden der Villa im Hinblick auf den Feuchtigkeitshaushalt im Gebäude bautechnisch objektiv ausgeschlossen sein könnte, vermag der Senat nicht zu erkennen. Dieser Aspekt hat auch weder im Verwaltungsverfahren noch im gerichtlichen Verfahren bisher irgendeine Erwähnung gefunden. ...

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

## **Anmerkung Martin**

Das Urteil ist mehr als eine Lehrstunde für die Denkmalbehörden zu den Anforderungen an die Denkmalausweisung und zum Grundsatz der Materialgerechtigkeit, nicht nur in Nordrhein-Westfalen.

### **1. Zur Denkmalbegründung einer Eintragung in die Denkmalliste nach DSchG NRW**

In NRW gilt das konstitutive Eintragungssystem. Voraussetzung für die Begründung der Denkmaleigenschaft ist in jedem Einzelfall ein Verwaltungsakt. Während in den anderen Bundesländern regelmäßig eine bloße einfache Benennung eines Objekts zur Identifizierung mit Angabe von Adresse und Funktion („Bauernhaus 18. Jhd.“) genügt (Beispiel Bayern, siehe Martin, Bayerisches Denkmalschutzgesetz, 2019, Erl. zu Art. 2) ist in NRW eine Begründung der Denkmaleigenschaft erforderlich, § 39 Abs. 1 VwVfG: „Ein schriftlicher ... Verwaltungsakt ist mit einer Begründung zu versehen. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben.“

Das OVG fordert in seinem Urteil unerbittlich auch im Fall der streitgegenständlichen Villa in Bad Oyenhausen diese Voraussetzungen ein und folgert aus dem Fehlen einer vollständigen Begründung, dass denkmalrechtliche Anforderungen an nicht genannte Bauteile nicht gestellt werden dürfen. Eine Ableitung von denkmalrechtlichen Anforderungen allein aus der Denkmaleigenschaft der Villa im Übrigen wird abgelehnt. Mit der für die Behörden in NRW wohl unerwarteten Verschärfung der Anforderungen an die Begründung von Denkmalausweisungen trifft das OVG den Vollzug des gesamten Denkmalrechts in Nordrhein-Westfalen „auf dem falschen Fuß“, der Vollzug des Denkmalschutzgesetzes gerät ins Wanken. Zu Recht darf hier die Frage gestellt werden, ob das Land Nordrhein-Westfalen mit seiner Entscheidung für das konstitutive System im Denkmalschutzgesetz nicht den falschen Weg gegangen ist.

Zum Stand 2018 sind in NRW eingetragen rund 90.000 Baudenkmäler. Jedem erfahrenen Verwaltungsorganisator ist ohne weiteres einzusehen, dass diese Vielzahl von oft höchst anspruchsvollen Objekten von den wenigen Inventarisatoren der beiden Denkmalfachbehörden auch in jahre- und jahrzehntelanger Arbeit nicht geleistet werden kann. Allein die Begründung für einen einzigen Bescheid erzeugt einen Arbeitsaufwand für Kunsthistoriker oder andere Fachleute bereits ohne Ortseinsicht von zwei (bei einem einfachen Baudenkmal) bis zu Dutzenden von Arbeitstagen (Ensembles, Kirchen, Festungsanlagen), wenn nicht im Einzelfall zusätzliche Forschungstätigkeit und Feldarbeit erforderlich wird. Zum Vergleich: Dem Land Brandenburg mit seinen geschätzten 30.000 Denkmälern ist es in den 30 Jahren seit 1989 lediglich gelungen, rund 10.000 Objekte einzutragen; Brandenburg hat zwar das deklaratorische System eingeführt, verlangt aber trotzdem den Anforderungen des OVG NRW entsprechende Begründungen, welche mit dem vorhandenen Personal nicht geleistet werden können. Insbesondere gibt es in Brandenburg bis heute keine Industriedenkmale in der Denkmalliste.

In NRW entsprechen nach Angaben eines Kenners tausende, wenn nicht sogar zehntausende Eintragungstexte demjenigen der Villa im entschiedenen Fall. Es ist zwar nachzuvollziehen, dass die Rspr. dies aus rechtsstaatlicher Sicht als einen Mangel bewertet. Was nicht nachzuvollziehen ist, ist der Umstand, dass den Gerichten dieser Mangel erst rund 30 Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes aufgefallen ist. Es ist völlig ausgeschlossen diese defizitären Eintragungen in wenigen Jahren auf den Stand der nunmehrigen Anforderungen zu bringen.

Aus der Sicht der anderen Bundesländer kann NRW nur zu einem schnellstmöglichen Wechsel zum nachrichtlichen System geraten werden.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Denkmaleigenschaft kraft Gesetzes bestehen nicht (zur diesbezüglichen Rspr. der Obergerichte, Landesverfassungsgerichte sowie von BVerwG und BVerfG s. Viebrock, in: Martin/Krautzberger, Handbuch, Kap. C Rn. 89 m. w. N., Eberl et al., Erl. Nr. 4 zu Art. 2 BayDSchG sowie speziell OVG Berlin U. v. 3.1.1997 2 B 10.93, EzD 2.1.3 Nr. 2; BVerwG B. v. 9.10.1997 6 B 42.97, EzD 2.1.3 Nr. 3; VerfGH Berlin B. v. 25.3.1999 35/97, EzD 2.1.3 Nr. 4). Da es hier an einer unmittelbar rechtsbegründenden Wirkung der Eintragung fehlt und die Eintragung keine Regelungsfunktion hat, weil alle Rechte und Pflichten der Denkmaleigentümer ohne Eintragung kraft Gesetzes entstehen, ist die Eintragung grundsätzlich auch kein feststellender VA (Hess VGH U. v. 23.1.1992 4 UE 3467/88, EzD 2.2.4 Nr. 4.). Aus dem gleichen Grund bedarf es keiner Begründung nach § 39 Abs. 1 VwVfG.

## 2. Zur Materialgerechtigkeit

Die Ausführungen des OVG zur Materialgerechtigkeit können nicht unwidersprochen bleiben, weil sie den generellen rechtsstaatlichen Anforderungen an einen Vollzug von unbestimmten Rechtsbegriffen zuwiderlaufen. Sie würden auf ein Ende des in der gesamten deutschen Rspr. zum Denkmalrecht anerkannten Grundsatzes der Materialgerechtigkeit zumindest in NRW hinauslaufen.

Ähnlich wie andere Denkmalschutzgesetze stellt das DSchG NRW in seinem § 9 Abs. 2 darauf ab, ob (a) Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen. Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher der Auslegung fähig und bedürftig ist. Weitere nähere Umschreibungen, was damit gemeint ist, sind entbehrlich. Die Gerichte sind gehalten, das DSchG zu beachten; sie müssen dabei den Verfassungsgrundsatz des Art. 18 LV („(1) Kultur, Kunst und Wissenschaft sind durch Land und Gemeinden zu pflegen und zu fördern. Und (2) Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur, die Landschaft und Naturdenkmale stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“) beachten und müssen deshalb auf einen **denkmalfreundlichen** Vollzug ebenso achten wie auf eine Beachtung des Verfassungsgebots bei ihrer Rspr.

Zu den Grundsätzen der Denkmalpflege und insbes. zur Denkmalverträglichkeit vgl. ausführlich Martin/Krautzberger/Davydov/Spennemann, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Auflage 2016, Kapitel I V Praktische Denkmalpflege Nr. 2 (S. 587 ff.).

Die Attacke gegen den weltweit anerkannten Grundsatz der Materialgerechtigkeit als Anforderung bei der Durchführung denkmalpflegerischer Maßnahmen überrascht deshalb, wenn sie auch bisher erkennbaren Tendenzen der obergerichtlichen Rspr. in NRW entspricht.

(Martin)