

- 1. Die dem denkmalrechtlichen Eintragungsbescheid beigefügte Begründung „architektonisch anspruchsvolles Beispiel eines spekulativen Reihen-Einfamilienhauskonzeptes der Jahre vor dem Ersten Weltkrieg, das in seiner geschlossenen Erscheinung das Straßenbild entscheidend prägt“, ist formelhaft und unverständlich und genügt dem Begründungsverfahren des § 39 Abs. 1 Sätze 1 und 2 VwVfG nicht.**
- 2. Zur Anhörung gehört nicht nur, dass dem Betroffenen Gelegenheit zur Äußerung zum Gegenstand des Verfahrens gegeben wird, sondern auch, dass die Behörde das Vorbringen des Betroffenen bei ihrer Entscheidung inhaltlich zur Kenntnis nimmt, ernsthaft in Erwägung zieht und spätestens in der Begründung ihrer Entscheidung darauf eingeht.**
- 3. Vor einer denkmalrechtlichen Unterschutzstellung ist wegen der Grundrechtsrelevanz der behördlichen Entscheidung eine sorgfältige Aufklärung des Sachverhalts geboten; wird dieser nicht sachgerecht und vollständig ermittelt und auch nicht in der gebotenen Weise bewertet, kann ein Aufklärungsmangel (Verstoß gegen § 24 VwVfG) vorliegen.**
- 4. § 46 VwVfG schließt die Aufhebung einer denkmalrechtlichen Unterschutzstellung, die unter Verletzung der Verfahrensvorschriften über das Begründungserfordernis, die Anhörung und den Ermittlungsgrundsatz des § 24 VwVfG ergangen ist, nicht aus. Die Möglichkeit einer anderen Entscheidungsalternative ergibt sich aus den Besonderheiten des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzrechts, der Grundrechtsrelevanz der Unterschutzstellung und dem Gesichtspunkt, dass die Verwaltungsgerichte, wollten sie die für die Unterschutzstellung gebotene Sachverhaltsermittlung und -bewertung nachholen, de facto - und damit unzulässigerweise - Verwaltungsfunktionen übernehmen würden.**

Zum Sachverhalt

Der Kl. ist Eigentümer des Hauses S.-Straße 19 in D. Das Gebäude gehört zu einer geschlossenen Zeile von neun zweigeschossigen Reiheneinfamilienhäusern (S.-Straße 5-23), die nach einem einheitlichen Konzept in den Jahren 1911 bis 1914 errichtet worden sind. Nachdem der Bekl. den Kl. unter dem 23.11.1982 darauf hingewiesen hatte, dass er beabsichtige, das Wohnhaus S.-Straße 19 als Baudenkmal einzutragen, und der Kl. durch ein am 20.12.1982 bei der Behörde eingegangenes Schreiben dagegen Einwendungen erhob und dabei u. a. das Fehlen einer Begründung gerügt hatte, trug der Bekl. die Häuserzeile S.-Straße 5-23 am 23.12.1982 in die Denkmalliste ein, erteilte dem Kl. unter demselben Datum einen Eintragungsbescheid und begründete diesen wie folgt: „Als architektonisch anspruchsvolles Beispiel eines spekulativen Reiheneinfamilienhauskonzeptes der Jahre vor dem Ersten Weltkrieg, das in seiner geschlossenen Erscheinung das Straßenbild entscheidend prägt, wird die Zeile S.-Straße 5-23 mit jedem Haus als Teil des Denkmals in die Denkmalliste eingetragen.“ Widerspruch und Klage, mit denen der Kl. formelle Einwendungen (unzureichende Begründung, fehlerhafte Anhörung) erhob und die Denkmaleigenschaft der Häuserzeile und seines Hauses in Abrede gestellt hatte, blieben erfolglos. Auf die Berufung des Kl. hob das OVG den angefochtenen Eintragungsbescheid auf.

Aus den Gründen

Der angefochtene Bescheid über die Eintragung in die Denkmalliste leidet an Verfahrensfehlern, ohne dass insoweit eine Heilung eingetreten ist und ohne dass insoweit die Aufhebung des Verwaltungsaktes nach § 46 VwVfG ausgeschlossen ist.

Der Eintragungsbescheid ist nicht ausreichend begründet i. S. d. § 39 Sätze 1 und 2 VwVfG. Nach Satz 2 dieser Vorschrift sind in der Begründung die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Diese Begründungspflicht stellt ein wesentliches Erfordernis jedes rechtsstaatlichen Verfahrens dar; ihr kommt zum einen Befriedigungs- und Rechtsschutzfunktion zu, denn sie soll die Beteiligten über die Gründe, die für die Entscheidung der Behörde maßgeblich waren, informieren, um sie zu überzeugen oder aber ihnen die Möglichkeit zu geben, sich über mögliche Rechtsbehelfe gegen die Entscheidung schlüssig zu werden und ihre Rechte damit wirksam zu wahren; darüber hinaus kommt der Begründung aber auch eine Kontrollfunktion zu, da sie eine sachgerechte Kontrolle der Verwaltung durch Aufsichtsbehörden, Rechtsbehelfsinstanzen und Gerichte gewährleisten soll (vgl. Kopp, VwVfG, 4. Auflage, § 39 Rn. 1 m. w. N.). Die an Inhalt und Umfang der Begründung zu stellenden Anforderungen lassen sich nicht allgemein umschreiben, sondern richten sich nach den Besonderheiten des Falles, insbesondere nach Art und Bedeutung des Verwaltungsaktes, nach den Besonderheiten des Rechtsgebietes und der in Frage kommenden Rechtsvorschriften und nach den für die Entscheidung im konkreten Fall maßgeblichen Gründen (vgl. Kopp, aaO, § 39 Rn. 6). Stellt man auf Art und Bedeutung des angefochtenen Verwaltungsaktes und auf die Besonderheiten des Rechtsgebietes ab, so ist Folgendes festzustellen: Mit der Eintragung eines Gebäudes (hier: eines Wohnhauses) als Baudenkmal in die Denkmalliste nach dem DSchG ist für den Eigentümer im Hinblick auf das unter Schutz gestellte Objekt eine erhebliche Einschränkung der freien Verfügungsbefugnis und der freien Nutzungsberechtigung verbunden. In Sonderheit ergeben sich als Konsequenzen der Unterschutzstellung die Erhaltungspflicht nach § 7, die Nutzungsbindung nach § 8, die Erlaubnispflicht im Hinblick auf alle das Denkmal

betreffenden Baumaßnahmen nach § 9, die Möglichkeit der Enteignung nach § 30 und das Vorkaufsrecht nach § 32 DSchG. Hinzu kommt, dass das DSchG eine nicht ganz einfache Definition des (Bau-)Denkmals enthält. Nach § 2 Satz 1 DSchG sind Denkmäler Sachen, Mehrheiten von Sachen und Teile von Sachen, an deren Erhaltung und Nutzung ein öffentliches Interesse besteht. Ein öffentliches Interesse besteht nach Satz 2 dann, 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 vorliegen. Dabei ist festzustellen, dass die beiden Begriffsketten kumulativ miteinander verbunden sind, dass es aber innerhalb jeder der beiden Begriffsketten ausreicht, wenn ein Tatbestandsmerkmal gegeben ist (alternative Aufzählung). Nach der gesetzlichen Regelung (gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 DSchG sind Denkmäler einzutragen) handelt es sich nicht um eine Ermessensentscheidung, sondern um eine gebundene Entscheidung.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Darlegungen genügt der angefochtene Bescheid dem Begründungserfordernis nicht. Die dem Ursprungsbescheid beigefügte Begründung ist, soweit sie den Ausdruck „spekulativ“ verwendet, unverständlich, wenn nicht gar, wie das nachfolgende Verfahren gezeigt hat, irreführend, im Übrigen nichtssagend. Nach dem Duden (Großes Wörterbuch, 1981) bedeutet „spekulativ“ „betrachtend, nachsinnend“, während für das dazugehörige Substantiv (Spekulation) drei Bedeutungen angegeben werden a) auf bloßen Annahmen, Mutmaßungen beruhende Erwartung, b) in der Philosophie hypothetische, über die erfahrbare Wirklichkeit hinausgehende Gedankenführung und c) in der Wirtschaft Geschäftsabschluss, der auf Gewinne aus zukünftigen Veränderungen der Preise abzielt. Geht man davon aus, dass hier weder die allgemeine noch die philosophische Bedeutung des Wortes, sondern allenfalls die wirtschaftliche gemeint sein kann, so bleibt unklar, was eine solche Bedeutung („Spekulationsobjekt“) mit den Kriterien des Denkmalschutzes zu tun hat. Wirtschaftliche Motive solcher oder ähnlicher Art des Bauherrn besagen nichts über den Denkmalwert der Bausubstanz oder des äußeren Erscheinungsbildes eines Bauwerkes.

Die erforderliche Begründung ist auch nicht gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG nachgeholt worden, und zwar weder durch die Antwort des Bekl. vom 25.1.1983 noch durch den Widerspruchsbescheid. Das Schreiben des Bekl. vom 25.1.1983 ist formelhaft und ohne Aussagewert. Die Wiedergabe des Gesetzestextes des § 2 DSchG ist ebenso unergiebig wie der Umstand, dass der Begriff „spekulativ“ durch den Begriff „Spekulationsobjekt“ erläutert und die Daten der Errichtungsphase sowie die Namen der damals Beteiligten angeführt werden. Statt eine sachgerechte Begründung in der Form einer Subsumtion des Sachverhalts unter den Tatbestand des § 2 DSchG nun endlich nachzuliefern, verwirrt der Bekl. die Begründungsklage zusätzlich, indem er u. a. ausführt, dass die Bezeichnung „spekulativ“ gerechtfertigt sei, „wenngleich auch für die Begründung des Denkmalwerts nicht in erster Linie maßgeblich“. Diese Aussage ist nicht nur überraschend, sondern auch unverständlich, zumal nicht erkennbar ist, welche andere Begründung nunmehr die „Hauptbegründung“ sein soll. Auch der Widerspruchsbescheid liefert die - vom Kl. erbetene und sachlich gebotene - konkrete Begründung nicht nach, sondern wiederholt im Wesentlichen neben dem Gesetzestext nur die formelhaften Darlegungen des Beklagten. So greift der Regierungspräsident in seinem Widerspruchsbescheid u. a. den Begriff des „spekulativen Einfamilienhauskonzeptes“ wieder auf, ohne sich mit der abweichenden einschlägigen Äußerung im Schreiben des Bekl. vom 25.1.1983 auseinanderzusetzen.

Außerdem liegt ein Anhörungsmangel vor (§ 28 VwVfG). Der Beklagte hat dem Kl. vor Erlass des denkmalschutzrechtlichen Eintragungsbescheides nicht i. S. d. Gesetzes Gelegenheit gegeben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Zwar hat der Bekl. dem Kl. unter dem 23.11.1982 ein formularmäßiges Anhörungsschreiben übersandt. Dieses Schreiben stellt aber keine ausreichende behördliche Mitteilung der rechtserheblichen Tatsachen dar. Ebenso wenig ist die Reaktion des Bekl. auf die Antwort des Kl. vom 20.12.1982 eine Anhörung i. S. d. Gesetzes. Auf dieses Antwortschreiben des Kl. geht der auf den 23.12.1982 datierte Eintragungsbescheid mit keinem Wort ein, so dass Grund zur Annahme besteht, dass die Unterschützstellung ohne Berücksichtigung der - rechtzeitig eingegangenen - Antwort des Kl. verfügt wurde. Das ist keine Anhörung i. S. d. Gesetzes. Zur Anhörung gehört nicht nur, dass dem Betroffenen Gelegenheit zur Äußerung zum Gegenstand des Verfahrens gegeben wird, sondern auch, dass die Behörde das Vorbringen des Betroffenen bei ihrer Entscheidung inhaltlich zur Kenntnis nimmt, ernsthaft in Erwägung zieht und spätestens in der Begründung ihrer Entscheidung darauf eingeht (vgl. Kopp aaO, § 28 Rn. 5 m. w. N.; Stelkens/Bonk/Leonhardt, VwVfG, Kommentar, 2. Aufl., § 28 Rn. 15; Meyer/Borgs, VwVfG, Kommentar, 2. Aufl., § 28 Rn. 19). Hier lässt der Eintragungsbescheid nicht erkennen, dass die Ausführungen des Kl. (mit denen er das Fehlen einer Begründung gerügt und die Denkmaleigenschaft des Hauses S.-Straße 19 in Abrede gestellt hat) zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen hat. Damit hat der Bekl. gegen § 28 VwVfG verstoßen.

Die erforderliche Anhörung ist auch nicht gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG nachgeholt worden (wird ausgeführt).

Mit den oben genannten Verfahrensverstößen geht im vorliegenden Fall zugleich ein Aufklärungsmangel (Verstoß gegen § 24 VwVfG) einher. Der Bekl. hat den entscheidungserheblichen Sachverhalt nicht sachgerecht und vollständig ermittelt und auch nicht in der gebotenen Weise bewertet, obwohl sich die Notwendigkeit dazu aufdrängte (vgl. dazu Kopp aaO, § 24 Rn. 13). In der Rechtsprechung des BVerwG ist anerkannt, dass in Fällen der vorliegenden Art wegen der grundrechtlichen Bedeutung der behördlichen Entscheidung eine sorgfältige Aufklärung des Sachverhalts geboten ist (BVerwG, Beschl. v. 10.7.1987 - 4 B 146.87 -, DÖV 1988, 425 = BRS 47 Nr. 123). Das BVerwG stellt fest, dass die für die Unterschützstellung nach dem DSchG in Frage kommenden Vorschriften trotz der damit verbundenen und vorstehend bereits erwähnten Einschränkung der Eigentümerbefugnisse (vgl. §§ 7 ff. DSchG) keine Enteignung, sondern im Hinblick auf die mit dem Denkmalschutzgesetz verfolgten öffentlichen Interessen eine zulässige Regelung über Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG darstellen. Doch sei nicht auszuschließen, dass die Rechtsanwendung im Einzelfall für den Eigentümer zu einer übermäßigen, nicht mehr durch Art. 14 GG gedeckten Belastung führen könne. Das könne allerdings durch eine verfassungskonforme Anwendung - die eine sorgfältige und sachgerechte Sachverhaltsermittlung einschließe - vermieden werden (BVerwG, aaO). Unter den obwaltenden Umständen - nicht zuletzt im Hinblick auf die Grundrechtsrelevanz der denkmalschutzrechtlichen Unterschützstellung - ist die Sachverhaltsermittlung und -bewertung im vorliegenden Fall als unzureichend und verfahrensfehlerhaft anzusehen. Dem Bekl. hätte sich aufdrängen müssen, dass die vom Landschaftsverband als Denkmalpflegeamt (vgl. § 22 DSchG) formulierte und in den Eintragungsbescheid übernommene „Kurzformel“ keinerlei konkreten Aussagewert besaß und eine weitere Sachaufklärung nötig war. Dazu bestand insbesondere Anlass, weil der Kl. sich nachhaltig gegen die Unterschützstellung wandte und zumindest Teile des Bescheides auch offenbar

missverstanden hatte. Im Hinblick auf die besondere Stellung der Denkmalpflegeämter des Landschaftsverbandes, die auch bei der Eintragung in die Denkmalliste ihr Benehmen erteilen müssen (§ 3 Abs. 2 DSchG NW), wäre es angebracht gewesen, den Landschaftsverband um eine ergänzende fachliche Stellungnahme zu ersuchen und ihm zu dem Zweck auch die Einwendungen des Kl. vorzulegen. Nach Eingang dieser fachlichen Stellungnahme wäre es dann Sache des Bekl. - und nachfolgend des Regierungspräsidenten - gewesen, diese fachlichen Erkenntnisse rechtlich umzusetzen und gegebenenfalls von den Instrumentarien des DSchG Gebrauch zu machen. Je nach dem Ergebnis der fachlichen Überprüfung hätte der Bekl. dann darlegen können bzw. müssen, warum die Sache sozialgeschichtlich, stadt- oder siedlungsgeschichtlich bedeutsam ist und ob und gegebenenfalls welche künstlerischen, wissenschaftlichen, volkskundlichen oder städtebaulichen Gründe für die Erhaltung und Nutzung der Anlage sprechen. Dabei wäre z. B. eine siedlungsgeschichtliche Begründung ganz anders ausgefallen als eine sozialgeschichtliche Begründung des Denkmalwertes. Solche konkreten Umstände, die für die Beurteilung der Denkmalwürdigkeit einer Anlage unerlässlich sind, sind in Wahrheit nicht aufgeklärt worden. Auch das ist ein - im Widerspruchsverfahren nicht geheilter - Verfahrensfehler.

§ 46 VwVfG steht der Aufhebung des Verwaltungsaktes nicht entgegen. Nach dieser Vorschrift kann die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der nicht nach § 44 nichtig ist, nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form und die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können. Diese Bestimmung ist vorliegend anwendbar. Der angefochtene Eintragungsbescheid ist ein Verwaltungsakt, der unter Verletzung von Verfahrensvorschriften, und zwar - wie oben ausgeführt - unter Verstoß gegen das Begründungserfordernis des § 39 Abs. 1 Sätze 1 und 2 VwVfG, gegen das Anhörungsgebot des § 28 Abs. 1 VwVfG und den Ermittlungsgrundsatz des § 24 VwVfG zustande gekommen ist, ohne dass diese Fehler die Nichtigkeit des Bescheides zur Folge haben. Die genannten Verfahrensfehler sind - was keiner besonderen Darlegung bedarf - keine besonders schwerwiegenden und offenkundigen Fehler im Sinne des § 44 VwVfG. Solche zur Rechtswidrigkeit führenden Mängel bleiben nach § 46 VwVfG dann folgenlos, „wenn keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können“. Ein solcher Fall ist vorliegend jedoch nicht gegeben.

Die - in der Verwaltungsrechtsprechung und der Literatur im Einzelnen nicht einheitliche - Auslegung des letzten Halbsatzes des § 46 VwVfG hängt zunächst davon ab, ob die Behörde aufgrund eines ihr zustehenden Ermessens, unter Umständen auch aufgrund eines ihr eingeräumten Beurteilungsspielraumes oder aber rechtlich gebunden entschieden hat. So ist es einleuchtend, dass bei Ermessensentscheidungen im Regelfall die Möglichkeit nicht auszuschließen ist, dass die Behörde bei Beachtung der verfahrensrechtlichen Vorschriften zu einer anderen Entscheidung in der Sache hätte kommen können (vgl. Kopp aaO, § 46 Rn. 24). Entsprechendes gilt für Fälle der Beurteilungsermächtigung (Kopp, aaO). Wie oben bereits angedeutet, handelt es sich bei der Unterschutzstellung nach §§ 2, 3 DSchG um eine rechtlich gebundene Entscheidung der zuständigen Denkmalbehörde. Bei der Entscheidung, ob ein Objekt ein Denkmal ist und in die Denkmalliste einzutragen ist, steht dieser Behörde weder ein Ermessens- noch ein Beurteilungsspielraum zu, vielmehr sind Denkmäler bei Vorliegen der Voraussetzungen - die als unbestimmte Rechtsbegriffe aufzufassen sind - in die Denkmalliste einzutragen (vgl. Gahlen/Schönstein, Denkmalrecht Nordrhein-Westfalen, § 2 DSchG, Rn. 15 und § 3 Rn. 2; Rothe, Denkmalschutzgesetz NW, Kommentar, § 2 Rn. 26 und § 3 Rn. 18).

Trotz dieses rechtlichen Ausgangspunktes sind die Verfahrensfehler hier nicht unbeachtlich, da der Senat nicht hat feststellen können, dass im vorliegenden Fall keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können. Unbeachtlich ist ein Verfahrensfehler nur beim Fehlen einer anderen Entscheidungsalternative, d. h. bei der sog. „Alternativlosigkeit“. Weitgehend wird zwischen tatsächlicher und rechtlicher Alternativlosigkeit unterschieden. So soll ein Verfahrensverstoß wegen tatsächlicher Alternativlosigkeit dann unerheblich sein, wenn der Verstoß im konkreten Fall nicht kausal für die Entscheidung war oder sein konnte (vgl. Kopp, aaO, § 46 Rn. 19 ff; Stelkens/ Bonk/Leonhardt, aaO, § 46 Rn. 8a; BVerwG, Urt. v. 17.2.1981, 7 C 55.79, Buchholz 442.10 § 4 StVG Nr. 58, und v. 21.4.1982, 8 C 57.80, Buchholz 316 § 46 VwVfG Nr. 8; VGH München, Beschl. v. 16.4.1981, 20 C S 80 D/61, NVwZ 1982, 510). Eine rechtliche Alternativlosigkeit wird dann angenommen, wenn die getroffene Entscheidung aus zwingenden rechtlichen Gründen nicht anders hätte ausfallen dürfen bzw. wenn sie rechtmäßig nicht anders hätte ergehen können (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.2.1985, 8 C 25.84, BVerwGE 71, 63, 65 und Urt. v. 3.5.1982, 6 C 60.79, BVerwGE 65, 287, 289 und 290; Meyer/Borgs, aaO, § 46 Rn. 21; Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren, 1. Auflage 1986, S. 411 ff; Kopp, aaO § 46 Rn. 19 ff und Stelkens/Bonk/Leonhardt, aaO, § 46 Rn. 8a). Obwohl einiges dafür spricht, dass bei § 46 VwVfG nur die rechtliche Alternativlosigkeit zum Ausschluss der Sanktion eines Verfahrensmangels führt (so wohl BVerwGE 71, 63, 67), kann die Frage hier dahingestellt bleiben, weil die getroffene Entscheidung bei Beachtung der verletzten Verfahrensvorschriften aus tatsächlichen Gründen anders hätte ausfallen können und aus rechtlichen Gründen auch anders hätte ausfallen dürfen.

Die Möglichkeit einer anderen Entscheidungsalternative ergibt sich zunächst aus den Besonderheiten des (nordrhein-westfälischen) Denkmalschutzrechts. Ausgehend von der Erkenntnis, dass der Bereich der gebundenen Verwaltung nicht einheitlich strukturiert ist, ist festzustellen, dass die Unterschutzstellung von Sachen (hier: von baulichen Anlagen) nach §§ 2 ff. DSchG keine absoluten Entscheidungen sind, d. h. solche, die zu jeder Zeit und an jedem Ort für dasselbe Objekt gleich zu treffen wären. Es spielen in erheblichem Maße die aktuellen Verhältnisse an Ort und Stelle - angefangen von den historischen und baulichen Gegebenheiten bis hin zu den finanziellen Verhältnissen der Gemeinden oder Städte - eine Rolle. Der sehr weit gefasste Denkmalbegriff des § 2 DSchG bringt es mit sich, dass ganz unterschiedliche Objekte aus ganz unterschiedlichen Gründen als Denkmäler (Baudenkmäler) unter Schutz gestellt werden. Ein sozialgeschichtlich oder arbeitsgeschichtlich wertvolles Bauwerk kann baukünstlerisch und städtebaulich unbedeutend sein; künstlerische, wissenschaftliche und städtebauliche Gründe können allein oder auch kombiniert vorliegen; sie können mit sozialgeschichtlichen Gründen einhergehen. Die genannten Gründe können sich auf die Gesamtanlage oder auf Teile des Bauwerks beziehen. Für die Unterschutzstellung bietet sich nach dem Gesetz auch nicht nur die Eintragung in die Denkmalliste nach § 3 DSchG an (diese dient primär dem Substanzschutz und erfolgt durch Verwaltungsakt). Der Schutz des Erscheinungsbildes einer Anlage kann auch durch Unterschutzstellung von Denkmalbereichen nach §§ 5, 6 DSchG erreicht werden. Denkmalbereiche werden durch Satzungen der Gemeinde festgelegt und können als Regelungsgegenstände u. a. Stadtbilder, Ortsbilder, Grundrisse und Straßenzüge unter Schutz stellen. Das Gesetz erlaubt aber auch die Kombination beider Möglichkeiten, indem etwa der Erscheinungsschutz der Straße durch Satzung und der Substanzschutz z. B. einiger Häuser oder einiger denkmalwerter

Teile (z. B. Fassaden) durch Eintragungsbescheide und Eintragung in die Denkmalliste erfolgen. Vorliegend bestand Veranlassung, sich über das anzuwendende Instrumentarium Gedanken zu machen und ggf. den Sachverhalt weiter aufzuklären. Da sich die Beschreibung in der Denkmalliste nur mit der Fassadengestaltung einschließlich der Fenster- und Türöffnungen, der Pfeiler und Ausluchten verhält, könnte der Eindruck erweckt werden, dass nur die Außenansicht, d. h. das äußere Erscheinungsbild denkmalwert ist. Dies schließt zwar eine Unterschutzstellung der gesamten Bausubstanz nicht schlechthin aus, lässt aber an die Möglichkeit denken, nur einen Teil des Gebäudes (Fassade) in die Denkmalliste einzutragen oder von der Möglichkeit der Unterschutzstellung als Denkmalbereich Gebrauch zu machen. Schon hiernach kommt aus tatsächlichen wie aus rechtlichen Gründen eine Entscheidungsalternative ernsthaft in Betracht.

Der Verstoß gegen die genannten Verfahrensvorschriften kann des Weiteren nach § 46 VwVfG nicht folgenlos bleiben, weil er vorliegend grundrechtlich relevant ist. Die Unterschutzstellung von (Bau-)Denkmälern nach dem DSchG betrifft im Hinblick auf das Eigentumsrecht der Betroffenen einen grundrechtlich empfindlichen Bereich. Wie oben dargelegt, schließt eine verfassungskonforme Anwendung der - unter dem Gesichtspunkt des Art. 14 Abs. 1 GG unbedenklichen - einschlägigen Vorschriften des DSchG eine sorgfältige und vollständige Sachverhaltsermittlung ein (vgl. BVerfG, aaO, BRS 47 Nr. 123).

Wenn aber - wie hier - der Sachverhalt in wesentlicher Beziehung nicht aufgeklärt und bewertet worden ist, wird das Verwaltungsverfahren der durch Art. 14 Abs. 1 GG geforderten Schutzfunktion nicht gerecht. Bedenklich ist insoweit auch das Zusammentreffen mehrerer Verfahrensverstöße, was mit den - aus der Verfassung ableitbaren - Grundsätzen eines fairen Verwaltungsverfahrens nicht vereinbar ist. So ist in der Rechtsprechung des BVerfG anerkannt, dass der Grundrechtsschutz nicht nur das materielle Recht betrifft, sondern sich auch auf die Verfahrensgestaltung auswirkt, und dass sich z. B. unmittelbar aus der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG ein Anspruch auf faire Verfahrensführung herleiten lässt (vgl. eine Zusammenfassung der Rechtsprechung des BVerfG zum Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung im Sondervotum zum Beschl. des BVerfG v. 20.12.1979, 1 B BvR 385/77, BVerfGE 53, 31, 69 ff.).

Gegen die Sanktionslosigkeit des hier u. a. festgestellten Aufklärungsmangels spricht auch, dass die Gerichte, wollten sie die Sachverhaltsermittlung und -bewertung nachholen, de facto Verwaltungsfunktionen übernehmen würden. Das ist unter den obwaltenden Umständen - wenn der Tatbestand ein sorgfältiges Abwägen und Bewerten von Sachverhalten und Fakten voraussetzt - bedenklich. In solchen Fällen ist die Möglichkeit einer anderen (behördlichen) Entscheidung nicht auszuschließen (vgl. Meyer/ Borgs aaO, § 46 Rn. 31; Kopp aaO, § 46 Rn. 22; Schlink/Wieland, DÖV 1982, 426, 432-434; entsprechendes gilt bei solchen Entscheidungen, die die Behörde nur aufgrund wissenschaftlicher oder künstlerischer Fachkompetenz treffen kann, Hufen aaO S. 44 f.). Auch der letztgenannte Gesichtspunkt dürfte hier zutreffen, da die Denkmalbehörden eine Unterschutzstellung nach §§ 2 ff. DSchG wie auch andere denkmalrechtliche Maßnahmen unter Mitwirkung der fachkundigen Denkmalpflegeämter der Landschaftsverbände treffen können (vgl. §§ 21, 22 DSchG). Aus den genannten Gründen ist ein Verwaltungsgericht rechtlich gehindert, die unterlassene Aufklärung in Fällen der vorliegenden Art nachzuholen und anstelle der zuständigen Denkmalbehörde eine Entscheidung darüber zu treffen, ob und ggf. mit welcher Begründung ein Baudenkmal in die Denkmalliste eingetragen werden soll.

Letztendlich ist noch darauf hinzuweisen, dass eine Heilung der genannten Verfahrensfehler auch im gerichtlichen Verfahren nicht eingetreten ist. Zunächst ist festzustellen, dass bestimmte Verfahrensfehler (hier Verstöße gegen das Begründungserfordernis und das Anhörungsgebot) nur bis zum Abschluss des Vorverfahrens geheilt werden können (vgl. § 45 Abs. 2 VwVfG). Was den Aufklärungsmangel angeht, so könnte der vom Verwaltungsgericht vorgenommenen Beweiserhebung eine heilende Wirkung nicht zukommen. Ungeachtet der Frage, ob der Sachverständige verfahrensmäßig unbedenklich vorgegangen ist und ob dem Gutachten inhaltlich zu folgen ist, kann dieser Beweiserhebung heilende Wirkung schon deshalb nicht zukommen, weil das Verwaltungsgericht bei der Auswertung des Gutachtens und der danach zu treffenden Entscheidung, ob und aus welchen Gründen der Häusergruppe Denkmalwert zukommt, unzulässigerweise Verwaltungsfunktionen übernehmen würde.

Hinweis: Anmerkung Kapteina in EzD