

Eintragungsanspruch Denkmalliste OVG NW Urteil vom 17.2.1995 10 A 830/92, veröffentlicht in Stich/Burhenne, Denkmalrecht der Länder und des Bundes, Loseblatt Stand 5/2003, Glied.–Nr. 761, S. 153

- 1. Dem Eigentümer fehlt die Klagebefugnis für eine Klage, mit der er die gerichtliche Klärung erstrebt, ob ein durch Antrag des Landschaftsverbandes eingeleitetes denkmalrechtliches Unterschutzstellungsverfahren von der Denkmalbehörde zu Recht ohne Unterschutzstellung beendet worden ist.**
- 2. Dem Eigentümer steht kein materiell bezogenes subjektiv-öffentliches Recht zu, die Eintragung aufgrund eigener Antragstellung gerichtlich zu erzwingen.**
- 3. Der Gesetzeszweck des in § 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG vorgesehenen Antragsrechts des Eigentümers gebietet die Annahme nicht, dem durch Antragstellung initiativ werdenden Eigentümer stehe damit ein subjektives Verfahrensrecht auf Durchführung eines gesetzmäßigen denkmalrechtlichen Verwaltungsverfahrens zu.**

Auszug aus den Gründen

Was das Rechtsschutzziel betrifft; hat die Kl. klargestellt, dass zwei selbstständig zu beurteilende Klageziele verfolgt werden. Zum einen wendet sich die Kl. gegen die öffentlich bekanntgemachte und ihr zur Kenntnis gebrachte Verfügung des Bekl. vom 8.10.1990 über die Aufhebung der vorläufigen Unterschutzstellung der Fassade des in ihrem Eigentum stehenden Gebäudes und der damit zugleich zum Ausdruck gebrachten Beendigung des aufgrund des Antrags des Landschaftsverbandes eingeleiteten, auf den gesamten Gebäudebestand der ehemaligen M.–Werke im Bereich der K. Straße bezogenen denkmalrechtlichen Unterschutzstellungsverfahrens (hierzu 1.).

Zum anderen verfolgt die Kl. das mit dem entsprechenden Verpflichtungsantrag erfasste Ziel, den Bekl. zu einer nach ihrer Auffassung bislang fehlerhaft unterbliebenen förmlichen Bescheidung ihres eigenen, auf § 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG gestützten Antrags vom 25.10.1990 zu verpflichten (hierzu 2.).

1. Was das erstgenannte Begehren betrifft, ist die hierauf bezogene Klage bereits unzulässig. Der Klägerin fehlt für ein derartiges Begehren, gleichgültig, ob man dieses als Anfechtungsklage oder als Verpflichtungsklage begreift, jedenfalls die gemäß § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis. Sie kann nämlich unter keinem denkbaren Gesichtspunkt geltend machen, durch die angegriffenen und auf den Antrag des Landschaftsverbandes gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG bezogenen Maßnahmen des Beklagten in eigenen Rechten verletzt zu sein. Die Verfolgung dieses Antrages obliegt bzw. oblag vielmehr allein dem Landschaftsverband als Antragsteller, welcher jedoch von den ihm im denkmalschutzrechtlichen Verfahren zukommenden Befugnissen (vgl.

hierzu etwa Urteil des Senats vom 14.5.1992, 10 A 279/89, sowie Memmesheimer/Upmeier/Schönstein, Denkmalrecht NW, 2. Aufl., § 3 DSchG Rn. 108, m. w. N.) nachfolgend keinen Gebrauch gemacht und zudem - nach entsprechenden Hinweisen des Beklagten zu der Willensbildung des Hauptausschusses - sogar ausdrücklich mitgeteilt hatte, eine Entscheidung der obersten Denkmalbehörde gemäß § 21 Abs. 4 Satz 3 DSchG nicht herbeiführen zu wollen. Dass sich die Klägerin im Zuge ihrer zahlreichen Eingaben dafür eingesetzt hatte, die Abklärung der Denkmalwürdigkeit des Gesamtkomplexes der ehemaligen M.-Werke in einem einheitlichen Verfahren entsprechend dem Antrag des Landschaftsverbandes zu behandeln, und sogar die Unterschutzstellung von im Eigentum Dritter stehender Objekte begehrt hatte, ist als Anknüpfungspunkt für eine Klagebefugnis ebenso untauglich wie ihre erfolgte Anhörung im Zuge dieses denkmalrechtlichen Überprüfungsverfahrens.

2. Was den im weiteren von der Klägerin gestellten Antrag betrifft, mit dem sie eine Bescheidung ihres unter dem 25.10.1990 gestellten Antrags gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG auf Eintragung des Gebäudes K. Straße 20-22 bzw. dessen Fassade als Denkmal in die Denkmalliste verfolgt, kann sie damit ebenfalls nicht durchdringen.

Die Klage ist unbegründet. Der Klägerin steht ein Anspruch, eine über die Mitteilungen des Beklagten bzw. den Widerspruchsbescheid des Oberkreisdirektors des Kreises K. über die Beendigung des Unterschutzstellungsverfahrens hinausgehende Bescheidung ihres Antrags zu erwirken, nicht zu, § 113 Abs. 5 VwGO.

Die Klägerin bezieht sich zur Stützung ihres Begehrens ersichtlich auf die im Urteil des 11. Senats des erkennenden Gerichts vom 16.12.1987 (11 A 2015/84, vgl. auch BVerwG, Urteil vom 18.12.1991, 4 C 23.88, abgedruckt unter BVerwGE 14 sowie Memmesheimer/Upmeier/Schönstein, a. a. O., § 3 DSchG Rn. 105) entwickelten und auch im angefochtenen Urteil zugrunde gelegten Grundsätze, wonach das Denkmalschutzgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen dem Eigentümer eines möglicherweise denkmalwürdigen Objektes zwar keinen Rechtsanspruch auf Unterschutzstellung durch Eintragung in die Denkmalliste gewährt, d. h. insoweit kein subjektiv-öffentliches Recht materieller Art auf Eintragung begründet, weil die Unterschutzstellung - gleichgültig, ob auf Anstoß eines Privaten oder der hierfür zuständigen öffentlichen Stellen - nach der gesetzlichen Regelung allein im öffentlichen Interesse erfolgt und sich zudem als einen den Eigentümer ausschließlich belastenden Verwaltungsakt darstellt. Dem Eigentümer stehe jedoch bei Inanspruchnahme des in § 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG geregelten Antragsrechts eine verfahrensrechtliche Rechtsposition zu, die ihm infolge der dadurch gewährten formellen Rechtsstellung einen Anspruch auf Einleitung und Durchführung eines ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahrens unter Mitwirkung des Landschaftsverbandes gewähre. Diese als Initiativrecht des Eigentümers auf Einleitung und Durchführung eines Eintragungsverfahrens auszulegende Verfahrensrechtsposition beinhalte auch den Anspruch auf eine abschließende

Sachentscheidung, finde aber zugleich in dieser Abschlussentscheidung - mangels eines Anspruchs auf eine sachlich richtige Entscheidung - seine Begrenzung.

Der erkennende Senat geht mit der vorbezeichneten Rechtsprechung davon aus, dass aus den dort dargelegten Gründen kein materiell bezogenes subjektiv-öffentliches Recht des Grundstückseigentümers besteht, die Eintragung im Wege des § 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG notfalls gerichtlich erzwingen bzw. mit anderen Worten die sachliche Richtigkeit einer die Denkmaleigen-schaft verneinenden Entscheidung der Denkmalbehörde gerichtlich überprüfen lassen zu können (siehe auch OVG Berlin, Beschluss vom 29.10.1991, 2 S 23.91, BRS 52 Nr. 128).

Dieser Streitfall gibt aber keinen Anlass zu entscheiden, ob Gleiches hinsichtlich der vom 11. Senat des Gerichts bejahten verfahrensrechtlichen, aus Sinn und Zweck des in § 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG geregelten Antragsrechts abgeleiteten Rechtsposition des Eigentümers gilt. Denkbar ist auch eine Auslegung des § 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG dahin, dass das „Initiativrecht“ des Eigentümers - dieses neben dem Antragsrecht des Landschaftsverbandes sowie der der Denkmalbehörde von Amts wegen zukommenden Aufgaben - lediglich im öffentlichen Interesse sicherstellen soll, den Bestand vorhandener Denkmäler möglichst umfassend und zutreffend zu erfassen und unter Schutz zu stellen. Der Gesetzeszweck gebietet jedenfalls nicht notwendigerweise das Verständnis der Norm dahin, dem durch Antragstellung initiativ werdenden Eigentümer stehe damit zugleich ein einklagbares Recht auf Durchführung eines gesetzmäßigen und entsprechend dem durch das Gericht zu überprüfenden Verwaltungsverfahrens zu. Eine ein subjektives Verfahrensrecht verneinende Auslegung käme auch der üblichen Bewertung des Verwaltungsverfahrens nahe, wie sie z. B. in Regelungen wie § 46 VwVfG NW und § 44a VwGO zum Ausdruck kommt. Grundsätzlich steht nämlich einem Bürger ein seinen Interessen dienendes Verfahren nur zur Durchsetzung seiner materiellen Rechte zur Verfügung, nicht aber um seiner selbst willen. Möglich ist daher, dass dem vom Eigentümer eines evtl. denkmalwerten Objektes gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG gestellten Antrag in der Sache nicht mehr als eine Anregungsfunktion zukommt (zu den Voraussetzungen und der Funktion von Verfahrensrechten vgl. zuletzt etwa RhPfVerfGH, Beschluss vom 16.8.1994, VGH B 15/93, NJW 1995, 444 [446]; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 4. Aufl., § 45 Rn. 65, jeweils m. w. N.).

Letztlich bedarf der angesprochene Fragenkreis jedoch keiner abschließenden Beurteilung. Die Klägerin kann auch für den Fall, dass man mit dem 11. Senat des erkennenden Gerichts der Regelung des § 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG in genereller Hinsicht ein subjektives Verfahrensrecht des antragstellenden Eigentümers entnimmt, mit ihrem Begehren keinen Erfolg haben. Denn diese Entscheidung nimmt das ein subjektives Verfahrensrecht begründende Antragsrecht des Eigentümers für den Fall an, dass bisher von Amts wegen bzw. auf Antrag des Landschaftsverbandes kein Denkmalschutzverfahren eröffnet und durchgeführt worden ist. Nicht gesagt wird, dass

der Eigentümer parallel zu oder nach einem entsprechend durchgeführten Verfahren noch einmal das Recht haben soll, dieses Verfahren auf seine Richtigkeit hin überprüft zu bekommen. Das aber versucht die Klägerin letztlich zu erreichen. ...

All dies erhellt, dass es der Klägerin mit ihrem „eigenen“ Antrag vom 25.10.1990 lediglich darum geht, ein denkmalrechtliches Unterschutzstellungsverfahren aus den von ihr vorgetragenen „Rechtssicherheitsgründen“ für ein Objekt erneut in Gang zu setzen, welches zeitlich unmittelbar vorausgehend bereits auch Gegenstand eines solchen, unter Mitwirkung des antragstellenden Landschaftsverbandes durchgeführten und beendeten Verfahrens gewesen ist. Dass in solchen Fällen ein nachgehender und sich zudem auf dasselbe Begutachtungsmaterial stützender Antrag des Eigentümers gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG einen gerichtlich verfolgbaren Anspruch auf Durchführung eines erneuten denkmalrechtlichen Verfahrens auslösen könnte, ist den gesetzlichen Regelungen schlechthin nicht zu entnehmen und liefe auf eine isolierte Überprüfung eines abgeschlossenen Verfahrens hinaus, die in besonderem Maße dem Gedanken des § 46 VwVfG NW zuwiderlaufen würde. Dass der Wunsch eines Eigentümers, auf diesem Wege aus bloßen „Rechtssicherheitsgründen“ einen an ihn gerichteten und ausschließlich auf seinen Antrag bezogenen förmlichen Bescheid zu erwirken, Gegenteiliges nicht rechtfertigt, bedarf nach dem Vorstehenden keiner weiteren Ausführungen. Die an die Klägerin gerichteten, mehrfachen Mitteilungen des Beklagten, dessen Nichtabhilfebescheid und der Widerspruchsbescheid der oberen Denkmalbehörde bedürfen einer weiteren Klarstellung ohnehin nicht.

Aus der Anmerkung von Kapteina in EzD 2.2.4 Nr. 25

„Es entspricht gefestigter Rechtsprechung, dass kein klagbarer Anspruch des Eigentümers auf Eintragung eines Objektes in die Denkmalliste gegeben ist. Allerdings besteht innerhalb des OVGNW Uneinigkeit darüber, welche Rechtswirkung die Antragsregelung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 DSchG den betroffenenen Denkmaleigentümern gewährt. So hat der 11. Senat in seinem Urteil vom 16.12.1987, 11 A 2015/84, NVwZ–RR 1989, 64 die Auffassung vertreten, dass das DSchGNW dem Eigentümer eines möglicherweise denkmalwürdigen Objekts zwar keinen Rechtsanspruch auf Unterschutzstellung durch Eintragung in die Denkmalliste gewährt, jedoch eine „verfahrensrechtliche Position“ einräumt, die einen Anspruch auf Einleitung und Durchführung des förmlichen Eintragungsverfahrens begründet und dabei auch „eine abschließende Sachentscheidung“ umfasst. Dieser Rechtsauffassung folgt der 10. Senat des Gerichtshofes in der vorliegenden Entscheidung nicht und leugnet das Bestehen eines klagbaren Anspruches auf förmliche Bescheidung - ungeachtet ihres materiellen Inhaltes - aus Rechtsgründen. Die Kontroverse mag akademisch anmuten, im Ergebnis jedenfalls dürfte dieser letzteren Ansicht zu folgen sein. Denn solange nicht die Möglichkeit eines subjektiv-öffentlichen Rechts auf

Eintragung zuerkannt wird, erscheint es als übertriebene Förmerei, dem betroffenen Denkmaleigentümer, der nach negativem Ausgang des verwaltungsinternen Prüf- und Ermittlungsverfahrens der Denkmalbehörde lediglich eine formlose Mitteilung über die beabsichtigte Nichteintragung des Objektes erhalten hat, nunmehr das Recht einzuräumen, das Verfahren erneut in Gang zu setzen, nur um ihn in den Besitz eines förmlichen und für ihn nicht anfechtbaren Ablehnungsbescheides zu bringen.“