

2.5.3 Nds VGe Beiladung Landesamt NdsOVG Beschluss vom 07.09.2015, 1 OB 107/15 8 S

Beiladung des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege

Das Niedersächsische Landesamt für Denkmalpflege ist zu einer negativen Feststellungsklage, die der Eigentümer um die Denkmaleigenschaft seines Objekts gegen die untere Denkmalschutzbehörde führt, nicht beizuladen. Erst recht stehen ihm bei Denkmalen, die bis zum 30. September 2011 in die Denkmalliste eingetragen worden sind, im Außenverhältnis keine (konkurrierenden) Befugnisse zu (gegen VG Osnabrück, Urt. v. 15.1.2015 - 3 A 87/14 -, JURIS).

Verfahrensgang

vorgehend VG Hannover, 29. Juni 2015, Az: 4 A 9953/14, Beschluss

Tenor

Die Beschwerde des Beteiligten gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hannover - 4. Kammer - vom 29. Juni 2015 wird zurückgewiesen.

Der Beteiligte trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Gründe

1

Das bislang nur als „Beteiligter“ geführte Niedersächsische Landesamt für Denkmalpflege möchte zu dem Verfahren beigeladen werden, in dem der Kläger mit dem Hauptantrag die Feststellung erstrebt, das am Südufer des Steinhuder Meeres stehende Gebäude C. 38 in B. sei kein Denkmal. Das Gebäude soll 1910 oder 1920 für die Kriegsschule in D. als Haus für Pioniere und Kadetten errichtet worden sein, was auch seine Lage erkläre (vgl. Bl. 40 BA A). Etwa 1986 oder 1987 wurde es in das Verzeichnis der Baudenkmale aufgenommen (vgl. Bl. 34 und 6 BA A).

2

Der jetzige Eigentümer von Grundstück und Gebäude hatte die - mit einem noch anders lautenden Hilfsantrag versehene -

Feststellungsklage ursprünglich gegen den Beschwerdeführer und Beteiligten gerichtet. Auf dessen Hinweis vom 4. Juli 2014, er sei gar nicht passiv legitimiert, hatte der Kläger die Klage mit leicht verändertem Antrag durch Schriftsatz vom 21. November 2014 auf die jetzige Beklagte umgestellt. Das Verwaltungsgericht (VfGG. vom 26.11.2014, Bl. 34/35 GA) wechselte daraufhin den Beklagten aus und teilte dem beschwerdeführenden Beteiligten mit, er sei damit aus dem Verfahren ausgeschieden.

3

Unter dem 15. Mai 2015 (Bl. 62 GA) hat der Beteiligte seine Beiladung beantragt. Die Beklagte hat dies als sinnvoll angesehen, der Kläger hiergegen keine Bedenken getragen (Bl. 63 und 64 GA).

4

Mit dem angegriffenen Beschluss, auf dessen Einzelheiten Bezug genommen wird, hat das Verwaltungsgericht den Antrag abgelehnt und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Rechtliche Interessen des Beteiligten würden durch die ausstehende Entscheidung nicht in einer Weise berührt, welche eine einfache Beiladung nach § 65 Abs. 1 VwGO rechtfertige. Der Beteiligte habe gem. § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 NDSchG lediglich die Aufgabe, die beklagte untere Denkmalschutzbehörde fachlich zu beraten. Mit eigenen Entscheidungsbefugnissen statte ihn das Nds. Denkmalschutzgesetz nicht aus. Selbst wenn der Weg einer einfachen Beiladung eröffnet sei/wäre, übe die Kammer ihr Ermessen im Kosteninteresse des Klägers dahin aus, den Beteiligten nicht beizuladen. Die Beklagte könne die Belange des Denkmalschutzes nach außen allein vertreten. Erforderliche Informationen könne die Beklagte vom Beteiligten einholen.

5

Hiergegen richtet sich die Beschwerde des Beteiligten, welcher der Kläger entgegentritt.

6

Die fristgerecht erhobene Beschwerde hat keinen Erfolg.

7

Richtig ist zwar, dass der Senat und auch der früher mit öffentlichem Baurecht befasste 6. Senat des OVG Lüneburg den Beteiligten in Fällen dieser Art regelmäßig beigeladen hatten. Die durch das Verwaltungsgericht veranlasste kritische Überprüfung

ergibt aber, dass eine Beiladung des Beteiligten jedenfalls in Fällen der hier vorliegenden Art nicht veranlasst ist. Weder liegt der Fall einer notwendigen noch der einer einfachen Beiladung vor. Zur letztgenannten ist erforderlich, dass der Beiladungspräsident zu einem oder beiden Beteiligten so in einer Beziehung steht, dass der Verfahrensausgang seine Rechtsposition nach der einen oder anderen Seite beeinflussen kann. Dies ist nach dem System des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes nicht der Fall. Dieses verleiht dem Beteiligten im hier vorliegenden Regelfall keine Rechte oder so geschützte, d. h. durch Verfahrensprivilegien gestützte Interessen, dass dies auch nur eine einfache Beiladung (§ 65 Abs. 1 VwGO) zu rechtfertigen vermöchte. Weder im Verhältnis zum Kläger noch zur Beklagten ordnet das Niedersächsische Denkmalschutzgesetz dem Beteiligten durch Einvernehmens- oder Benehmenserfordernisse oder sonstige Beteiligungsvoraussetzungen solche Befugnisse zu. Er ist vom Gesetzgeber für den Regelfall vielmehr als eine Art „armloser Körper“ geschaffen worden, dem allein interne Beratungspflichten obliegen. Im Einzelnen ist auszuführen:

8

Das Niedersächsische Denkmalschutzgesetz weist dem Beteiligten zwar in seinem § 4 Abs. 1 Satz 1 die Pflicht zu, das Verzeichnis aufzustellen und zu führen, in das die Kulturdenkmale (§ 3 NDSchG) einzutragen sind. Eigene Rechte im Sinne von Befugnissen oder auch nur schutzwürdige Interessen im eigentlichen Sinne werden damit weder im Verhältnis zum Kläger noch zur Beklagten so begründet, dass dies eine einfache Beiladung rechtfertigte. Allein die Beklagte hat gem. § 19 Abs. 1 NDSchG im Außenverhältnis die Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörde als solche des übertragenen Wirkungskreises (§ 19 Abs. 2 NDSchG) wahrzunehmen und ist in dieser Eigenschaft an Weisungen gebunden. Solche Weisungen darf der Beteiligte ungeachtet seiner sachlichen Kompetenz und der Führung des Denkmalverzeichnisses nicht erteilen. Er kann sie allenfalls anregen. § 19 Abs. 4 NDSchG eröffnet dem Beteiligten ein Tätigwerden im Außenverhältnis erst dann, wenn die untere Denkmalschutzbehörde eine Weisung nicht fristgerecht befolgt oder Gefahr im Verzug ist und - das muss hinzukommen - die oberste Denkmalschutzbehörde nicht selbst tätig werden will, sondern den Beteiligten durch besondere Maßnahme, welche dieser mitzuteilen ist (§ 19 Abs. 4 Satz 2 NDSchG), an die Stelle der unteren Denkmalschutzbehörde setzt. Neben diesen nur als seltene Ausnahme zu erwartenden Fällen sind dem Beteiligten nur

im Falle des § 4 Abs. 5 NDSchG eigene Entscheidungsbefugnisse im Verhältnis zum Denkmaleigentümer gegeben. Diese Vorschrift war durch Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes vom 26. Mai 2011 (GVBl. S. 135) mit Wirkung zum 1. Oktober 2011 (Art. 3 d.G.) eingefügt worden. Sie stellt nach der Senatsrechtsprechung (Urt. v. 15.7.2014 - 1 LB 133/13 -, DVBl. 2014, 1198 = BauR 2014, 1931 = NordÖR 2014, 437, JURIS-Rdnr. 30) nur eine Sonderregelung, nicht hingegen eine verallgemeinerungsfähige Bestimmung über die Stellung des Beteiligten und damit lediglich eine Zuständigkeitsbestimmung für solche Unterschutzstellungen dar, die nach dem 30. September 2011 bewirkt worden sind. Das ist die deutliche Minderzahl aller in Niedersachsen vorhandenen Denkmäler. Einen Beispiels-/Ausnahmefall behandelte das Senatsurteil vom 4. Dezember 2014 (- 1 LC 106/13 -, JURIS-Rdnr. 9: Die E. kirche in Hannover war erst im November 2011 unter Denkmalschutz gestellt worden). Die ganz überwiegende Zahl der im Verzeichnis nach § 4 Abs. 1 NDSchG stehenden Objekte ist nach der im Wesentlichen flächendeckenden Erfassung vor dem 30. September 2011 darin aufgenommen worden. Für diese vermittelt § 4 Abs. 5 NDSchG dem Beteiligten keine Entscheidungsbefugnisse im Außenverhältnis.

9

Das spricht entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts Osnabrück (Urt. v. 15.1.2015 - 3 A 87/14 -, JURIS-Rdnr. 56) nicht nur „vordergründig“ für die Annahme, im Übrigen, d. h. im Regelfall ordne das Nds. Denkmalschutzgesetz dem Beteiligten keine Entscheidungs- oder auch nur solche Beteiligungsrechte zu, welche auch nur eine einfache Beiladung rechtfertigten. Die vom VG Osnabrück zur Stütze seiner abweichenden Meinung in Bezug genommene Kommentierung von Kleine-Tebbe (ders./Martin, NDSchG, 2. Aufl. 2013, § 4 Anm. 2.9.1) will den auf der Hand liegenden Gegenschluss aus §§ 4 Abs. 5 und 19 NDSchG nicht gelten lassen, weil § 4 Abs. 1 NDSchG den Beteiligten zur Führung des Denkmalverzeichnisses verpflichte/berufe. Als Annex müsse ihm daher die Befugnis zustehen, die Denkmaleigenschaft eines Vorhabens im Außenverhältnis verbindlich zu regeln und vor Gericht zu verteidigen. § 4 Abs. 5 NDSchG stelle daher nur für bestimmte, nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes entstehende Fälle die besondere Hervorhebung einer sich schon aus der dem Sachzusammenhang ergebenden Annexkompetenz dar.

10

Dem ist nicht zu folgen. Hiermit wird nicht nur zu Unrecht von der Aufgabe einer Behörde auf ihre Kompetenz im Außenverhältnis geschlossen. Dies lässt vielmehr auch die in § 19 NDSchG sehr differenziert ausgestaltete Kompetenzordnung außer Betracht und verfehlt den ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers. Im Zusammenhang mit der Aufstellung des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes wurde der Gedanke an die Niedersächsische Landesregierung herangetragen, die Stellung des Beteiligten wegen seiner fachlichen Kompetenz zu stärken. Die Forderungen reichten bis hin zu der, ihm die Stellung einer neuen Mittel- und Aufsichtsbehörde über die zuweilen als fachlich weniger versiert dargestellten/eingeschätzten unteren Denkmalschutzbehörden zu verleihen. Das hat die Landesregierung (Gesetzentwurf vom 11.1.2011, LT-Drs. 16/3208, S. 7 unten/8 oben) mit nachfolgender Billigung des Parlaments ausdrücklich verworfen. Sie hielt die Gesetz gewordene Differenzierung - Eigenkompetenzen nur in den oben genannten Fällen - für sachgerecht. Generelle fachliche Defizite bei den unteren Denkmalschutzbehörden, so die Landesregierung (aaO), seien nicht zu erkennen. Der Beteiligte habe sich als kompetente Denkmalfachbehörde bewährt. Seine Aufwertung zu einer neuen Mittelinstanz widerspreche der 2004 bewerkstelligten Verwaltungsreform. Die Zuständigkeitsverteilung nach §§ 20 und 21 NDSchG sei unbedenklich.

11

Das heißt, dass der Gesetzgeber den Beteiligten sehenden Auges zu einer Behörde gemacht bzw. ihn als solche belassen hat, die im Regelfall einen „Körper ohne Arme“ darstellt. Über § 4 Abs. 5 NDSchG hinausgehende, d. h. auch „Alt-Eintragungen“ erfassende Kompetenzen sollten dem Beteiligten in Ansehung der nur mit exorbitanten zusätzlichen personellen Mitteln zu bewältigenden Zusatzaufgaben nicht verliehen werden (LT-Drs. aaO, S. 11 zu § 4 Abs. 5 d. Entw.). § 4 Abs. 5 NDSchG, so die Landesregierung (aaO), sei zwar angesichts des „bewährten deklaratorischen Prinzips“ (des § 5 Abs. 1 Satz 1 NDSchG) ein Fremdkörper. Er solle gleichwohl in das Gesetz aufgenommen werden, um in seinem Rahmen die „Akzeptanz des Denkmalschutzes bei den Denkmaleigentümern“, mit denen allein effektiver Denkmalschutz und erfolgreiche Denkmalpflege erreicht werden könne, zu erhöhen.

12

In all dem ist eingeschlossen, dass § 4 Abs. 5 NDSchG gerade nicht nur die besondere Ausprägung des allgemeinen Rechtsgedankens und Prinzips darstellt, dass der Denkmaleigentümer u. U. zwei Behörden gegenüberstehe (diesen Dualismus nimmt Kleine-Tebbe, aaO, ausdrücklich hin). Vielmehr ergibt sich daraus die Richtigkeit der im Senatsurteil vom 15. Juli 2014 (- 1 LB 133/13 -, aaO, JURIS-Rdnr. 30) getroffenen Feststellung, nach der für den hier gegebenen Regelfall getroffenen gesetzlichen Zuständigkeitsverteilung sei allein die untere Denkmalschutzbehörde im Verhältnis zum Denkmaleigentümer zu Entscheidungen befugt (§ 20 Abs. 1 Satz 1 NDSchG). Einvernehmens-, Benehmens- oder andere Erfordernisse, welche im eigentlichen, für eine Beiladung erforderlichen Sinne eine „Beteiligung“ des Beschwerdeführers im Vorfeld der Entscheidungen sicherstellten, hat der niedersächsische Gesetzgeber lediglich für Bodendenkmale (§ 20 Abs. 2 NDSchG) sowie Maßnahmen festgelegt, die im Zusammenhang mit UNESCO-Vorhaben stehen (§ 21 Abs. 2 NDSchG). Dem Beteiligten obliegen nach dem in § 21 Abs. 1 Satz 2 NDSchG (vgl. a. § 26 Satz 1 NDSchG) beispielhaft („insbesondere“) umrissenen Aufgabenkatalog wichtige Zuarbeits-, Forschungs- und Beratungspflichten, bei deren Erfüllung die Denkmalschutzbehörden sie zu unterstützen haben (§ 26 Satz 2 NDSchG). Die ihm übertragenen Aufgaben stellen daher im Allgemeinen so etwas wie Grundlagenforschung dar, an der der Beteiligte die im Außenverhältnis allein maßgeblichen Denkmalschutzbehörden teilhaben lässt und bei deren Vertiefung er diese nach dem Gegenstromprinzip des § 26 Satz 2 NDSchG unterstützt; im Außenverhältnis sind ihm von den erwähnten Ausnahmefällen abgesehen nicht einmal im Vorfeld verteidigungsfähige Interessen oder gar Rechtspositionen zuerkannt worden. Die in § 4 Abs. 5 NDSchG vermittelte Befugnis stellt nach dem Gesetz vom 26. Mai 2011 (GVBl. S. 135) die Ausnahme und nicht die Ausprägung einer Regelkompetenz dar. Das folgt gerade aus dem Umstand, dass § 5 Abs. 1 Satz 1 NDSchG jeder Eintragung in das Denkmalverzeichnis nur deklaratorische, nicht konstitutive Wirkung zuweist. Das gilt mithin auch für diejenige, die erst nach dem 30. September 2011 bewirkt wird/wurde. Vor diesem Hintergrund stellt die mit § 4 Abs. 5 NDSchG vermittelte Entscheidungsbefugnis einen Systembruch dar. Sie ist schon deshalb nicht verallgemeinerungsfähig.

Der Annahme einer aus Fachwissen gespeisten „Annex-Kompetenz“ steht außerdem entgegen, dass es dazu einer Hauptkompetenz bedürfte. Diese fehlt nach dem geschilderten gesetzlichen Mechanismus. Dieser verleiht dem Beteiligten nicht einmal eine Weisungsbefugnis im Innenverhältnis. Diese steht nach dem Kaskadenprinzip des § 19 Abs. 2 und 3 NDSchG vielmehr nur der obersten Denkmalschutzbehörde zu.

14

Damit sind keine Einbußen verbunden, die zu Lasten der Denkmale gehen müssen. Die nach §§ 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, 26 Satz 1 NDSchG geschuldete Beratungstätigkeit kann der Beteiligte unverändert ausüben. Ob er seine Einschätzungen zur (fortdauernden) Denkmalwürdigkeit eines Vorhabens eigenen Namens zur Gerichtsakte reicht oder - wie dies § 26 Satz 1, § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 NDSchG vorsieht - intern die Beklagte vor/bei der Abgabe ihrer Äußerungen berät, begründet keinen wesentlichen Unterschied. Jedenfalls schließt der genannte gesetzliche Mechanismus fortdauernden Informationsfluss während des Verfahrens nicht aus und ermöglicht es, unterstützt durch die Möglichkeiten von Telefon, Fax und Mail die Fristen zur Einlegung und Begründung von Rechtsmitteln nach einem der Beklagten nachteiligen Verfahrensausgang weitestgehend zu nutzen. Die untere Denkmalschutzbehörde wird dem Beteiligten vom Verfahrensausgang berichten. Dieser kann, wenn die Beklagte nach seiner Einschätzung die Denkmalbelange - etwa durch Nichteinlegung erfolgversprechender Rechtsmittel - vernachlässigt, den Fachaufschwung (vgl. nochmals § 19 Abs. 4 NDSchG) anregen.

15

Wesentliche Einbußen für eingetragene Denkmäler sind damit nicht verbunden. Mit fehlender Beiladung entfällt zwar die Rechtskraftwirkung des § 121 VwGO. Diese ist angesichts des unverändert nur deklaratorischen Charakters der Eintragung jedoch ohnedies nur sehr eingeschränkt. Gerade wenn die Rechtskraftwirkung des § 121 VwGO entfällt, kann der Beteiligte seine Sicht vom Denkmalcharakter eines Objekts unverändert geltend machen. Diese kann im gerichtlichen Streitverfahren entweder vermittelt durch die beklagte und im Innenverhältnis sachgerecht beratene untere Denkmalschutzbehörde geltend gemacht werden oder vom Gericht - möglicherweise über den Weg des § 14 VwGO - unmittelbar eingefordert werden. Deshalb gilt weiterhin, dass in erster Linie, wenngleich nicht ausschließlich, das

beteiligte Landesamt Verwaltung und Gerichten den zur Beurteilung denkmalfachlicher Fragen erforderlichen Sachverstand vermittelt, weil ihm nach der Aufgabenzuweisung des § 21 Abs. 1 NDSchG eine ganz besondere Sachkunde zukommt (vgl. zuletzt Senat, Urt. v. 15.7.2014 - 1 LB 133/13 -, aaO, JURIS-Rdnr. 36).

16

Nach dem Vorstehenden braucht nicht mehr eigens ausgeführt zu werden, dass die Annahme einer notwendigen Beiladung (§ 65 Abs. 2 VwGO) ausscheidet.

17

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur Ausübung eines durch § 65 Abs. 1 VwGO eröffneten Ermessens nicht zu beanstanden sind. Es bedeutet für den Denkmaleigentümer nun einmal doppeltes Kostenrisiko, wenn ihm nach einer Beiladung des Beteiligten zwei Gegner gegenüberstehen und der einfach Beigeladene durch Antragstellung eigene Kostenerstattungsansprüche begründen kann.

18

Weitere Ausführungen zur Beschwerde sind nicht veranlasst.

19

Die Nebenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Der Festsetzung eines Streitwerts bedarf es wegen Nr. 5502 der Anlage 1 zum Gerichtskostengesetz nicht.

20

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

 Diesen Link können Sie kopieren und verwenden, wenn Sie **genau dieses Dokument** verlinken möchten:
<http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&docid=MWRE150002669&psml=bsndprod.psml&max=true>