



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 A 4.07

Verkündet
am 25. September 2008
Ende
Geschäftsstellenverwalterin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 25. September 2008
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Sailer
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß, Neumann und
Guttenberger sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper

für Recht erkannt:

Die Klägerin bedurfte für die Instandsetzung, Änderung
oder Beseitigung des ehemaligen Pegelturms und des
ehemaligen Maschinenhauses im Bereich der Brunsbüttel-
er Schleuse keiner Genehmigung nach § 9 des Schles-
wig-Holsteinischen Gesetzes zum Schutz der Kultur-
denkmale (Denkmalschutzgesetz - DSchG).

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Klägerin und der Beklagte zu 2 tragen die Gerichts-
kosten je zur Hälfte. Die Klägerin trägt die außergerichtli-
chen Kosten des Beklagten zu 1 sowie die Hälfte ihrer ei-
genen außergerichtlichen Kosten, der Beklagte zu 2 trägt
die Hälfte der außergerichtlichen Kosten der Klägerin so-
wie seine eigenen außergerichtlichen Kosten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin, die Bundesrepublik Deutschland (Bundeswasserstraßenverwaltung), wendet sich dagegen, dass die Denkmalschutzbehörden des beklagten Landes Schleswig-Holstein denkmalrechtliche Befugnisse bezogen auf bundeseigene Schifffahrtsanlagen und wasserbauliche Anlagen ausüben (wollen).
- 2 Die Klägerin ist Eigentümerin der Schleusenanlage Brunsbüttel, die den Übergang zwischen den Bundeswasserstraßen Elbe und Nord-Ostsee-Kanal ermöglicht. Zu der Schleusenanlage gehören unter anderem ein Maschinenhaus/ Kraftwerk mit angebautem Wasserturm sowie ein Pegelturm. Sie sind in den Jahren vor dem 1. Weltkrieg errichtet worden. Sie werden nicht mehr für ihre ursprünglichen Zwecke genutzt. Im Maschinenhaus sind Einrichtungen der zentralen Heizanlage untergebracht, im Untergeschoss des Pegelturms der Nachrichtenknotenpunkt für die Schaltzentrale der Schleusenanlage.
- 3 Das Wasser- und Schifffahrtsamt Brunsbüttel begann am 5. Oktober 2006 damit, den Wasserturm abreißen sowie das Obergeschoss des Pegelturms abtragen zu lassen. Gestützt auf § 7 Abs. 1 des schleswig-holsteinischen Gesetzes zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz - DSchG) ordnete das beklagte Landesamt für Denkmalpflege durch Verfügung vom 13. Oktober 2006, zugestellt am 16. Oktober 2006, an, dass das Maschinenhaus und der Pegelturm vorläufig als eingetragene Kulturdenkmale gelten. Die Verfügung enthielt den Hinweis, Instandsetzungen, Veränderungen und die Vernichtung der geschützten Objekte bedürften der vorherigen Genehmigung der unteren Denkmalschutzbehörde. Das Maschinenhaus und der Pegelturm wurden in der Folgezeit nicht endgültig in das Denkmalschutzbuch eingetragen. Das Wasser- und Schifffahrtsamt Brunsbüttel ließ den Wasserturm sowie den Pegelturm bis auf die weiterhin genutzten Teile der Gebäude abtragen.

- 4 Die Klägerin legte am 11. Juli 2007 gegen die vorläufige Unterschutzstellung Widerspruch ein, über den das Landesamt bislang nicht entschieden hat.
- 5 Am 12. Oktober 2007 hat die Klägerin Klage erhoben. Sie macht geltend: Die vorläufige Unterschutzstellung habe sich nicht erledigt. Sie habe zwar mangels endgültiger Eintragung der Gebäude in das Denkmalsbuch gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 DSchG ihre Wirksamkeit verloren. Damit seien aber auf die Vergangenheit bezogene Wirkungen der Unterschutzstellung nicht entfallen. Jedenfalls habe sie ein berechtigtes Interesse daran, die Rechtswidrigkeit der vorläufigen Unterschutzstellung festzustellen. Das beklagte Landesamt habe angekündigt, weitere bundeseigene Anlagen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung in das Denkmalsbuch einzutragen. Ferner sei gegen die Leiterin des Wasser- und Schifffahrtsamtes Brunsbüttel ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren wegen des Teilabrisses der beiden Gebäude anhängig. Sie - die Klägerin - habe gegen die Unterschutzstellung rechtzeitig Widerspruch eingelegt. Die Verfügung sei mit einer fehlerhaften Rechtsmittelbelehrung versehen gewesen. Die vorläufige Unterschutzstellung sei rechtswidrig (gewesen). § 7 DSchG sei nicht auf bundeseigene Anlagen anwendbar, die hoheitlichen Aufgaben der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung dienen. Sie - die Klägerin - habe zwar nach § 7 Abs. 4 WaStrG bei der Wahrnehmung ihrer hoheitlichen Aufgaben das materielle Denkmalrecht in eigener Zuständigkeit zu berücksichtigen, sei aber nicht formell an Maßnahmen der Denkmalschutzbehörden, insbesondere Genehmigungsvorbehalte, gebunden. Dass eine solche formelle Bindung nicht bestehe, ergebe sich ausdrücklich aus § 48 WaStrG. Die Eintragung in das Denkmalsbuch ziele ebenso wie die vorläufige Unterschutzstellung allein auf die Begründung einer Genehmigungspflicht nach § 9 DSchG ab. Die Genehmigungspflicht lasse sich von der Unterschutzstellung nicht trennen. Aus denselben Gründen könne sie die Feststellung begehren, dass sie bei der Instandsetzung, Änderung oder Beseitigung bundeseigener Wasser- und Schifffahrtsanlagen keiner Genehmigungspflicht nach dem Landesdenkmalrecht unterliege.
- 6 Die Klägerin beantragt,
1. a) die Verfügung des beklagten Landesamtes vom 13. Oktober 2006 aufzuheben,

- b) hilfsweise festzustellen, dass die Verfügung vom 13. Oktober 2006 rechtswidrig gewesen ist,
2. a) festzustellen, dass die Klägerin bei der Instandsetzung, Änderung oder Beseitigung von Hoheitsaufgaben dienenden bundeseigenen Schifffahrtsanlagen und wasserbaulichen Anlagen, die zur Bundeswasserstraße Nord-Ostsee-Kanal gehören, unbeschadet der Pflicht, in eigener Zuständigkeit und Verantwortung die Vorgaben des materiellen Denkmalschutzrechtes aus den Bestimmungen des schleswig-holsteinischen Denkmalschutzgesetzes zu berücksichtigen, keinen Genehmigungsvorbehalten aus § 9 DSchG unterworfen ist,
- b) hilfsweise festzustellen, dass die Klägerin bei der Instandsetzung, Änderung oder Beseitigung von Hoheitsaufgaben dienenden bundeseigenen Wasserschifffahrtsanlagen und wasserbaulichen Anlagen im Bereich der Brunsbütteler Schleusen in der Bundeswasserstraße Nord-Ostsee-Kanal, namentlich bei der Sicherung des ehemaligen Pegelturms und des ehemaligen Maschinenhauses, unbeschadet der Pflicht, in eigener Zuständigkeit und Verantwortung die Vorgaben des materiellen Denkmalschutzrechtes aus den Bestimmungen des schleswig-holsteinischen Denkmalschutzgesetzes zu berücksichtigen, keinen Genehmigungsvorbehalten aus § 9 DSchG unterworfen ist,
 - c) hilfsweise festzustellen, dass im Falle der Annahme des Bestehens einer Befugnis des Beklagten zu 1 zur endgültigen oder vorläufigen Unterschutzstellung der im Antrag zu 2 a) genannten Anlagen diese lediglich zur Feststellung der Eigenschaft als Kulturdenkmal von besonderer Bedeutung, nicht aber zur Statuierung des Genehmigungsvorbehalts nach § 9 DSchG führt.

7 Die Beklagten beantragen,

die Klage abzuweisen.

8 Sie machen geltend: Die vorläufige Unterschutzstellung habe sich durch Zeitablauf erledigt. Der Fortsetzungsfeststellungsantrag sei mangels Feststellungsinteresses unzulässig. Die Unterschutzstellung sei zudem im Zeitpunkt ihrer Erledigung bereits bestandskräftig gewesen. Die unvollständige Rechtsmittelbeleh-

rung habe es der Klägerin nicht erschwert, rechtzeitig Widerspruch einzulegen. Die vorläufige Unterschutzstellung sei rechtmäßig gewesen. § 7 DSchG sei auf bundeseigene Schifffahrtsanlagen anwendbar. Dem stünden weder § 7 Abs. 4 noch § 48 WaStrG entgegen. Insbesondere werde der Genehmigungsvorbehalt nach § 9 DSchG nicht von § 48 WaStrG erfasst. Das ergebe sich aus einem Vergleich mit § 4 FStrG, nach dem die Träger der Straßenbaulast bei Bau und Unterhaltung der Bundesfernstraßen an denkmalschutzrechtliche Genehmigungserfordernisse gebunden seien. Es bestehe kein sachlicher Grund, bei Bundeswasserstraßen anders zu verfahren. § 48 WaStrG erfasse vielmehr nur Vorschriften des technischen Sicherheitsrechts, zu dem das Denkmalschutzgesetz nicht gehöre. Zu einer weitergehenden Regelung im Sinne der Klägerin fehle dem Bund die Gesetzgebungskompetenz. Zudem seien der Pegelturm und das Maschinenhaus weder bundeseigene Schifffahrtsanlagen noch wasserbauliche Anlagen. Beide erfüllten ihre ursprüngliche Funktion nicht mehr und stünden im Wesentlichen leer. Aus diesen Gründen seien auch die Feststellungsanträge unbegründet. Sie seien im Übrigen bereits unzulässig. Sie könnten nicht gegen das Landesamt für Denkmalpflege gerichtet werden. Für die Erteilung von Genehmigungen nach § 9 DSchG seien die Kreise und kreisfreien Städte als untere Denkmalschutzbehörden zuständig. Soweit die Klägerin die Feststellungsklage nunmehr auch gegen das Land Schleswig-Holstein richte und die Anträge inhaltlich neu gefasst habe, liege eine Klageänderung vor, in die sie - die Beklagten - nicht einwilligten.

II

- 9 Die Klage hat mit dem (Hilfs-)Antrag Erfolg, festzustellen, dass die Klägerin für die Instandsetzung, Änderung und Beseitigung des ehemaligen Pegelturms und des ehemaligen Maschinenhauses im Bereich der Brunsbütteler Schleusenanlage keiner Genehmigung nach § 9 DSchG bedurfte. Im Übrigen ist die Klage zum Teil unzulässig, zum Teil unbegründet.
- 10 1. Die Klage ist unzulässig, soweit die Klägerin die Aufhebung der Verfügung vom 13. Oktober 2006 begehrt, durch die das beklagte Landesamt für Denk-

malpflege Teile der Schleusenanlage Brunsbüttel vorläufig unter Denkmalschutz gestellt hat. Für die Aufhebung dieser Verfügung fehlt der Klägerin das erforderliche Rechtsschutzinteresse. Die Verfügung hat sich erledigt. Die Klägerin ist durch die vorläufige Unterschutzstellung nicht mehr beschwert.

- 11 Nach § 7 Abs. 2 Satz 2 DSchG verliert eine Anordnung des vorläufigen Denkmalschutzes ihre Wirksamkeit, wenn die von ihr erfassten Objekte nicht spätestens binnen drei Monaten endgültig in das Denkmalsbuch eingetragen werden. Eine solche Eintragung des ehemaligen Pegelturms und des ehemaligen Maschinenhauses ist unterblieben. Ihre vorläufige Unterschutzstellung hat deshalb mit Ablauf des 16. Januar 2007 ihre Wirksamkeit verloren. Das Maschinenhaus und der Pegelturm gelten nicht mehr als eingetragene Kulturdenkmale. Die Klägerin unterliegt seither bezogen auf diese Anlagen keinen denkmalrechtlichen Pflichten mehr, die an eine vorläufige Unterschutzstellung anknüpfen.
- 12 Zwar hat sich die vorläufige Unterschutzstellung nur mit Wirkung für die Zukunft erledigt. Für die drei Monate vom 16. Oktober 2006 bis zum 16. Januar 2007 galten der ehemalige Pegelturm und das ehemalige Maschinenhaus als eingetragene Kulturdenkmale. Diese in der Vergangenheit liegende Wirkung der Verfügung könnte durch deren Aufhebung zwar beseitigt werden. Jedoch wird die Klägerin durch die in der Vergangenheit liegende Wirkung der Verfügung nicht selbst beschwert. Die zuständigen Denkmalschutzbehörden haben anknüpfend an die vorläufige Unterschutzstellung keine weiteren gegen die Klägerin gerichteten denkmalrechtlichen Maßnahmen getroffen, die jetzt noch fortbestehen und die eine in der Vergangenheit bestehende vorläufige Unterschutzstellung zur Voraussetzung haben. Die Denkmalschutzbehörden sind vielmehr nach Anordnung der vorläufigen Unterschutzstellung gegenüber der Klägerin untätig geblieben. Wegen des Wegfalls der fingierten Denkmaleigenschaft können derartige Maßnahmen jetzt nicht mehr getroffen werden, etwa eine Verpflichtung zum Wiederaufbau der teilweise abgetragenen Gebäude.
- 13 Soweit die Klägerin hilfsweise die Feststellung begehrt, dass die Verfügung des beklagten Landesamtes vom 13. Oktober 2006 rechtswidrig war, ist die Klage in entsprechender Anwendung von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO zulässig.

- 14 Eine Fortsetzungsfeststellungsklage ist in entsprechender Anwendung von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO auch dann statthaft, wenn sich der Verwaltungsakt bereits vor Klageerhebung erledigt hat (Urteil vom 25. Juli 2007 - BVerwG 6 C 39.06 - BVerwGE 129, 142 = Buchholz 402.41 Allgemeines Polizeirecht Nr. 84).

- 15 Die Klage ist nur zulässig, wenn der Verwaltungsakt im Zeitpunkt seiner Erledigung noch nicht bestandskräftig war. Dies ist der Fall. Am 16. Januar 2007 war die Widerspruchsfrist noch offen. Die Klägerin konnte gegen die Verfügung abweichend von § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO binnen eines Jahres seit Zustellung (16. Oktober 2006) Widerspruch einlegen, weil die Verfügung mit einer unrichtigen Rechtsmittelbelehrung versehen war (§ 58 Abs. 2 VwGO). Die Rechtsmittelbelehrung enthielt den irreführenden Zusatz, der Widerspruch sei schriftlich einzulegen, ohne die weitere zulässige Möglichkeit zu erwähnen, den Widerspruch zur Niederschrift bei der Behörde zu erheben (Urteil vom 13. Dezember 1978 - BVerwG 6 C 77.78 - BVerwGE 57, 188 = Buchholz 310 § 58 VwGO Nr. 39). Es genügt, wenn die irreführende Belehrung objektiv geeignet ist, die Einlegung des Rechtsmittels zu erschweren. Es kommt nicht darauf an, ob der zu beanstandende Zusatz tatsächlich einen Irrtum hervorgerufen und dazu geführt hat, dass das Rechtsmittel nicht (rechtzeitig) eingelegt worden ist (Beschluss vom 14. Oktober 1997 - BVerwG 1 B 164.97 - NVwZ 1998, 170).

- 16 Die Klägerin hat ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung. Ein solches Interesse liegt vor, wenn die hinreichend konkrete Gefahr besteht, dass unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen erneut ein gleichartiger Verwaltungsakt ergehen wird (Urteil vom 12. Oktober 2006 - BVerwG 4 C 12.04 - Buchholz 310 § 113 Abs. 1 VwGO Nr. 23). Das beklagte Landesamt hat gegenüber der Klägerin deutlich gemacht, es halte weitere bundeseigene Schifffahrtsanlagen für geeignet, als Kulturdenkmal in das Denkmalbuch eingetragen zu werden. Zwischen den Beteiligten ist aus Anlass der erledigten Verfügung allein die Frage streitig geworden, ob eine vorläufige Unterschutzstellung bundeseigener Schifffahrtsanlagen unzulässig in die Hoheitsbefugnisse des Bundes eingreift und gemäß § 7 Abs. 4, § 48 WaStrG von

vornherein unzulässig ist. Diese Frage macht das Wesentliche des Streits der Beteiligten aus und würde sich bei jeder vorläufigen oder endgültigen Unterschutzstellung unverändert erneut stellen. Für die drohende Wiederholungsfahr sind die konkreten Gegebenheiten der einzelnen Anlagen und deren Bewertung als denkmalwürdig ebenso unwesentlich wie die Frage, ob sie nur vorläufig oder endgültig unter Schutz gestellt werden sollen.

- 17 Der Fortsetzungsfeststellungsantrag ist aber unbegründet. Die Verfügung vom 13. Oktober 2006 war rechtmäßig. Das beklagte Landesamt durfte nach § 7 Abs. 1 DSchG anordnen, dass das ehemalige Maschinenhaus und der ehemalige Pegelturm vorläufig als eingetragene Kulturdenkmale gelten.
- 18 Eine fehlende Vollzugskompetenz der Landesdenkmalbehörden lässt sich nicht schon mit einem vermeintlich dem Gesetz voraus liegenden Grundsatz begründen, nämlich einem (allgemeinen) Verbot behördlicher Eingriffe in den Aufgabenbereich anderer selbstständiger Hoheitsträger. Maßgeblich sind vielmehr die Vorschriften des jeweils einschlägigen Fachrechts (Urteil vom 25. Juli 2002 - BVerwG 7 C 24.01 - BVerwGE 117, 1 <2 f.> = Buchholz 406.25 § 24 BImSchG Nr. 6).
- 19 Weder aus § 5 DSchG noch aus anderen Vorschriften des Denkmalschutzgesetzes ergibt sich, dass von einer Eintragung in das Denkmalbuch Sachen ausgenommen sind, die im Eigentum eines Hoheitsträgers stehen und ihm zur Erfüllung seiner hoheitlichen Aufgaben dienen. Daher ist auch eine vorläufige Unterschutzstellung solcher Sachen zulässig.
- 20 Eine Ausnahme für bundeseigene Schifffahrtsanlagen ergibt sich auch nicht aus dem Bundeswasserstraßengesetz, namentlich nicht aus § 7 Abs. 4 oder § 48 WaStrG.
- 21 Nach § 7 Abs. 4 WaStrG sind bei der Unterhaltung der Bundeswasserstraßen sowie der Errichtung und dem Betrieb der bundeseigenen Schifffahrtsanlagen die Erfordernisse des Denkmalschutzes zu berücksichtigen. Der Vorschrift lässt sich nichts dafür entnehmen, die für den Vollzug der Landesdenkmalgesetze

zuständigen Behörden sollten bereits gehindert sein, bundeseigene Schifffahrtsanlagen formell unter Denkmalschutz zu stellen. Die Vorschrift fordert vielmehr von den Behörden der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, die Erfordernisse des Landesdenkmalrechts zu beachten, bindet sie mithin materiell an das Landesdenkmalrecht. Die Entstehungsgeschichte belegt, dass die Erfordernisse des Denkmalschutzes im Sinne des § 7 Abs. 4 WaStrG gerade solche sind, die durch eine förmliche Unterschutzstellung erst begründet werden. Die Vorschrift ist durch das Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht vom 1. Juni 1980 (BGBl I S. 649) in das Bundeswasserstraßengesetz eingefügt worden. Hintergrund dieser Ergänzung des Bundeswasserstraßengesetzes war, dass die Bundesländer in den Jahren zuvor nahezu ausnahmslos Landesdenkmalgesetze erlassen hatten. Die Vorschrift hat mithin den formellen Denkmalschutz zum Hintergrund, der deklaratorisch oder konstitutiv durch Eintragung in ein Denkmalsbuch oder eine Denkmalliste begründet wird. Die Festlegung der Denkmaleigenschaft einer Anlage belässt § 7 Abs. 4 WaStrG bei den dafür zuständigen und entsprechend fachlich ausgestatteten Landesbehörden. Deren Entscheidung macht die Vorschrift des § 7 Abs. 4 WaStrG für die Wasser- und Schifffahrtsbehörden erst handhabbar.

- 22 Auch aus § 48 WaStrG lässt sich nicht herleiten, dass die Landesbehörden bereits gehindert sein sollen, bundeseigene Schifffahrtsanlagen förmlich unter Denkmalschutz zu stellen. Nach dieser Vorschrift ist die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes dafür verantwortlich, dass die bundeseigenen Schifffahrtsanlagen und Schifffahrtszeichen sowie die bundeseigenen wasserbaulichen Anlagen allen Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen. Behördlicher Genehmigungen, Erlaubnisse und Abnahmen bedarf es nicht.
- 23 Die Vorschrift stellt in ihrem Anwendungsbereich die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes allein von Genehmigungen anderer Behörden frei. Sie ist daher für die Frage von Bedeutung, ob die Klägerin bei der Instandsetzung, Änderung oder Beseitigung bundeseigener Schifffahrtsanlagen und wasserbaulicher Anlagen einer denkmalrechtlichen Genehmigung nach § 9 DSchG bedarf. Vorwirkungen bereits auf die vorläufige Unterschutzstellung solcher Anlagen nach § 7 Abs. 1 DSchG hätte § 48 WaStrG allenfalls dann, wenn die Rechts-

folge einer vorläufigen Unterschutzstellung allein darin bestünde, ein Genehmigungserfordernis für unter anderem bauliche Maßnahmen an den unter Schutz gestellten Anlagen zu begründen. Das ist indes nicht der Fall. Die vorläufige Unterschutzstellung führt dazu, dass die Sache vorläufig als eingetragenes Kulturdenkmal gilt und wie ein solches behandelt wird. Ebenso wie aus der endgültigen Eintragung in das Denkmalsbuch ergeben sich aus der vorläufigen Unterschutzstellung Rechtsfolgen, die sich nicht in der Begründung einer Genehmigungspflicht erschöpfen. So ist der Eigentümer nach § 10 DSchG verpflichtet, der oberen Denkmalschutzbehörde mitzuteilen, wenn er ein eingetragenes Kulturdenkmal veräußert. Nach § 12 DSchG hat der Eigentümer, Besitzer und sonstige Verfügungsberechtigte für die Erhaltung eines eingetragenen Kulturdenkmals zu sorgen, soweit ihm das zumutbar ist. Aus § 48 WaStrG kann sich mithin nur ergeben, dass die Denkmalschutzbehörden gegenüber der Klägerin eine einzelne Rechtsfolge nicht geltend machen können, die an die Eintragung bundeseigener Schifffahrtsanlagen und wasserbaulicher Anlagen in das Denkmalsbuch anknüpft. Hingegen hindert § 48 WaStrG nicht schon die Begründung der Denkmaleigenschaft der Anlage, weil mit der Denkmaleigenschaft auch Rechtsfolgen verbunden sind, die durch § 48 WaStrG nicht ausgeschlossen werden. Es steht kein Grund entgegen, zwischen der Begründung der Eigenschaft einer Sache (hier als Denkmal) und den dadurch ausgelösten Rechtsfolgen zu trennen. Auch wenn im Allgemeinen die Begründung der Denkmaleigenschaft ein Genehmigungserfordernis für Änderungen des Denkmals auslöst, hindert dies nicht gesetzliche Regelungen, die für bestimmte Eigentümer oder für bestimmte Anlagen diese Rechtsfolge nicht eintreten lassen (vgl. hierzu Urteil vom 16. Januar 1968 - BVerwG 1 A 1.67 - BVerwGE 29, 52 = Buchholz 451.15 Forstrecht Nr. 3).

- 24 Die weiteren formellen und materiellen Voraussetzungen einer vorläufigen Unterschutzstellung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 DSchG lagen vor. Dies ist im Klageverfahren nicht streitig. Der Senat sieht deshalb insoweit von einer weiteren Begründung ab.
- 25 2. Soweit die Klägerin die Feststellung begehrt, dass sie bei der Instandsetzung, Änderung oder Beseitigung von Hoheitsaufgaben dienenden bundesei-

genen Schifffahrtsanlagen und wasserbaulichen Anlagen keinem Genehmigungsvorbehalt aus § 9 DschG unterworfen ist, ist die Klage als allgemeine Feststellungsklage nach § 43 VwGO zulässig und begründet. Dies gilt allerdings nicht für den insoweit zu weit gefassten Hauptantrag, sondern nur für den eingeschränkten Hilfsantrag.

- 26 Mit den zuletzt gestellten Anträgen hat die Klägerin die Klage nicht im Sinne des § 91 Abs. 1 VwGO geändert.
- 27 Soweit sie die Feststellungsanträge nunmehr ausdrücklich gegen das Land Schleswig-Holstein richtet, hat sie keinen neuen Beklagten in das Verfahren eingeführt. Die Feststellungsanträge sind gegen den Rechtsträger, nicht aber gegen die Behörde zu richten, die den Beklagten vertritt. Jedoch genügt zur Bezeichnung des beklagten Rechtsträgers in entsprechender Anwendung von § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO die Angabe der Behörde, hier des Landesamtes für Denkmalpflege. Insoweit war lediglich das Rubrum zu berichtigen.
- 28 Soweit die Klägerin die Feststellungsanträge inhaltlich statt schlechthin auf bundeseigene Schifffahrtsanlagen und wasserbauliche Anlagen auf solche Anlagen im Bereich des Nord-Ostsee-Kanals (Hauptantrag) bzw. im Bereich der Brunsbütteler Schleuse (Hilfsantrag) bezieht, hat sie ohne Änderung des Streitstoffes den Antrag beschränkt (§ 173 VwGO, § 264 Nr. 2 ZPO).
- 29 Der Hauptantrag bezieht sich auf alle bundeseigenen Schifffahrtsanlagen und wasserbaulichen Anlagen, die zur Bundeswasserstraße Nord-Ostsee-Kanal gehören. Für eine hierauf bezogene Feststellung mangelnder Genehmigungspflicht nach § 9 DSchG fehlt es an einem Rechtsverhältnis im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO.
- 30 Ein konkretes feststellungsfähiges Rechtsverhältnis liegt vor, wenn die Anwendung einer öffentlich-rechtlichen Norm auf einen bestimmten, bereits übersehbaren Sachverhalt streitig ist (Urteil vom 30. Juni 2005 - BVerwG 7 C 26.04 - BVerwGE 124, 47<54> = Buchholz 451.91 Europ. UmweltR Nr. 19). An einem Rechtsverhältnis in diesem Sinne fehlt es, wenn Gegenstand der begehrten

Feststellung eine abstrakte Rechtsfrage ist, etwa die Auslegung einer bestimmten Rechtsnorm losgelöst von einem konkreten Sachverhalt.

- 31 Die zwischen den Beteiligten streitige Genehmigungsbedürftigkeit nach § 9 DSchG setzt die vorläufige oder endgültige Unterschutzstellung der betroffenen Anlage voraus. Ohne eine solche Unterschutzstellung fehlt noch ein konkreter Sachverhalt, auf den sich die Anwendung der Norm beziehen kann. Beantwortet werden könnte nur die abstrakte Frage, ob für Schifffahrtsanlagen und wasserbauliche Anlagen des Bundes durch Unterschutzstellung eine Genehmigungspflicht begründet wird oder ob § 48 WaStrG dem allgemein entgegensteht.
- 32 Daraus ergibt sich zugleich, dass dem Hilfsantrag ein konkretes Rechtsverhältnis zugrunde liegt. Er bezieht sich auf bundeseigene Schifffahrtsanlagen im Bereich der Brunsbütteler Schleusen, namentlich den ehemaligen Pegelturm und das ehemalige Maschinenhaus. Insoweit hatte das beklagte Landesamt eine vorläufige Unterschutzstellung angeordnet. Hieran anknüpfend war zwischen den Beteiligten streitig, ob diese vorläufige Unterschutzstellung ein Genehmigungserfordernis für beabsichtigte weitere Bauarbeiten an den beiden Gebäuden ausgelöst hat.
- 33 Gegenstand der Feststellungsklage kann auch ein vergangenes Rechtsverhältnis sein, bei dem sich die Rechtsbeziehungen zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung bereits erledigt haben (Urteil vom 11. März 1993 - BVerwG 3 C 90.90 - BVerwGE 92, 172 <174> = Buchholz 418.20 Allg. Apothekenrecht Nr. 27). Die Klägerin hat ein berechtigtes Interesse an der Feststellung, dass das streitige Rechtsverhältnis, nämlich die Genehmigungsbedürftigkeit von Arbeiten an den unter Schutz gestellten baulichen Objekten, nicht bestand. Dieses berechtigte Interesse ergibt sich aus der schon dargelegten Wiederholungsgefahr.
- 34 Das streitig gewesene Rechtsverhältnis besteht zwischen der Klägerin und dem insoweit beklagten Land Schleswig-Holstein als Träger des Landesamtes für Denkmalpflege. Zwar war für die Erteilung denkmalschutzrechtlicher Genehmi-

gungen der Landrat des Kreises Dithmarschen zuständig. Der Streit um die Genehmigungsbedürftigkeit weiterer Bauarbeiten an den unter Schutz gestellten Objekten bestand aber zwischen der Klägerin und dem Landesamt. Das Landesamt hatte schon in seiner Verfügung vom 13. Oktober 2006 gegenüber der Klägerin die Auffassung vertreten, dass als Folge der vorläufigen Unterschutzstellung eine Genehmigungspflicht nach § 9 DSchG bestehe. Das Landesamt war als Fachaufsichtsbehörde, sei es durch Weisungen gegenüber der unteren Denkmalbehörde, sei es im Wege des Selbsteintritts, im Stande, die von ihm geltend gemachte Genehmigungsbedürftigkeit von Arbeiten an den unter Schutz gestellten Objekten durchzusetzen.

- 35 Die Feststellungsklage ist mit dem Hilfsantrag begründet. Die Klägerin unterlag bei der Instandsetzung, Änderung oder Beseitigung der vorläufig unter Schutz gestellten Teile der Schleusenanlage Brunsbüttel keiner Genehmigungspflicht nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 DSchG. Sie war lediglich verpflichtet, bei Arbeiten an diesen Objekten die materiellen Anforderungen des Denkmalschutzgesetzes zu berücksichtigen.
- 36 Die Freistellung von dem formellen Erfordernis einer Genehmigung ergibt sich aus § 48 WaStrG.
- 37 Nach Satz 1 dieser Vorschrift ist - wie erwähnt - die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes dafür verantwortlich, dass die bundeseigenen Schifffahrtsanlagen und wasserbaulichen Anlagen allen Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen. Der Begriff Sicherheit und Ordnung ist nicht eingeeengt auf das technische Sicherheitsrecht, sondern in dem überkommenen Sinne zu verstehen, den er im Allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht erhalten hat. Die öffentliche Sicherheit umfasst neben dem Schutz zentraler Rechtsgüter die Unversehrtheit der Rechtsordnung. § 48 Satz 1 WaStrG bedeutet danach, dass die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes beim Bau, der Instandsetzung, Änderung, aber auch der Beseitigung von Schifffahrtsanlagen und wasserbaulichen Anlagen die allgemeine Rechtsordnung einzuhalten hat, und damit auch solche Vorschriften außerhalb des fachbezogenen Wasserstraßenrechts zu beachten hat, welche die Anforderungen der öffentlichen Sicherheit für ihren

Sachbereich konkretisieren. Dazu gehören die Vorschriften der Landesdenkmalgesetze, die Teil der öffentlichen Sicherheit in dem hier gemeinten weiten Sinne sind. Auf diese umfassend erfassten fachfremden Vorschriften bezieht sich wiederum Satz 2 des § 48 WaStrG. Er bedeutet, dass die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes in diesen fachfremden Gesetzen vorgesehene behördliche Genehmigungen nicht einzuholen braucht. § 48 WaStrG bedeutet danach in seiner Gesamtheit, dass die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes bei Bau, Unterhaltung, baulicher Änderung oder Abriss von bundeseigenen Schifffahrtsanlagen zwar materiell umfassend an fachfremde Vorschriften gebunden ist, von formellen Erfordernissen dieser Fachgesetze jedoch freigestellt ist. Eine Vollzugskompetenz der Landesdenkmalbehörden besteht insoweit nicht.

- 38 Diese Auslegung des § 48 WaStrG wird durch das bereits erwähnte Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht vom 1. Juni 1980 und dessen Entstehung bestätigt. § 48 WaStrG ist § 4 FStrG nachgebildet worden. Diese Bestimmung lautete seinerzeit (Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 1953, BGBl I S. 903):

Die Träger der Straßenbaulast haben dafür einzustehen, dass ihre Bauten allen Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen. Behördlicher Genehmigungen, Erlaubnisse und Abnahmen durch andere als die Straßenbaubehörden bedarf es nicht.

- 39 Art. 2 des Gesetzes zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht fügte dem § 4 FStrG einen Satz 3 an, nach dem Satz 2 für Baudenkmale nur gilt, soweit ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt worden ist. Der Gesetzgeber ging mithin davon aus, dass § 4 FStrG in seiner bisherigen (mit § 48 WaStrG sachlich übereinstimmenden) Fassung den Träger der Straßenbaulast von der Bindung an landesrechtliche Genehmigungspflichten freistellte und davon die seinerzeit überall eingeführten denkmalrechtlichen Genehmigungspflichten erfasst waren. Diese umfassende Freistellung von landesrechtlichen Genehmigungspflichten hat der Bundesgesetzgeber mit dem Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht für die denkmalrechtliche Genehmigungspflichten eingeschränkt, aber nur bezogen auf die Straßenbau-

behörden, nicht hingegen für die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes. Insoweit hat sich der Gesetzgeber damit begnügt, den § 7 Abs. 4 WaStrG in das Gesetz einzufügen, hat jedoch § 48 WaStrG unverändert gelassen. Da der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht gleichzeitig sowohl das Bundesfernstraßengesetz als auch das Bundeswasserstraßengesetz in den Blick genommen hat, ist ausgeschlossen, dass eine Ergänzung des § 48 WaStrG nur versehentlich unterblieben ist. Der Gesetzgeber hat sich vielmehr bezogen auf das Bundeswasserstraßengesetz damit begnügt, durch § 7 Abs. 4 WaStrG die Bindung der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes an das materielle Denkmalrecht der Länder zu betonen und zu verstärken.

- 40 § 48 WaStrG ist auch in dieser Auslegung von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gedeckt. Dem Bund steht gemäß Art. 74 Nr. 21 GG die konkurrierende Gesetzgebung für die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen zu. Er kann insoweit Regelungen treffen, die sich auf die Wasserstraßen als Verkehrswege beziehen. Art. 74 Nr. 21 GG dient dem Zweck, die einheitliche Regelung von Angelegenheiten der Schifffahrt sowie der Schifffahrtswege im Interesse eines ordnungsmäßigen Schiffsverkehrs zu ermöglichen (BVerfG, Urteil vom 30. Oktober 1962 - 2 BvF 2/60, 1, 2, 3/61 - BVerfGE 15, 1). Steht dem Bund die Gesetzgebung auf einem bestimmten Gebiet zu, hat er auch das Recht, die dieses Gebiet betreffenden spezialpolizeilichen Vorschriften zu erlassen (BVerfG, Beschluss vom 29. April 1958 - 2 BvO 3/56 - DVBl 1959, 393). § 48 WaStrG ist nach der hier zugrunde gelegten Auslegung eine Regelung sicherheitsrechtlichen Inhalts in diesem Sinne. Der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes ist die Aufgabe übertragen, die Bundeswasserstraßen als Verkehrsträger in einem für den Schiffsverkehr erforderlichen Zustand zu erhalten. § 48 WaStrG ermöglicht, diese Aufgabe effektiv wahrzunehmen. Er gibt der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes auf, in eigener Verantwortung ohne Bindung an formelle Erfordernisse fachfremder Gesetze dafür zu sorgen, dass die bundeseigenen Schifffahrtsanlagen allen Anforderungen der Sicherheit und Ordnung entsprechen und dadurch die Funktion der Wasserstraßen als Verkehrswege nicht beeinträchtigen. Gerade die Wahrung denkmalrechtlicher Anforderungen kann

etwa mit den Anforderungen an die Verkehrssicherheit und Verkehrsfunktion einer Bundeswasserstraße kollidieren. Die dabei notwendige Abwägung (§ 8 DSchG) kann und muss die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung selbst vornehmen.

- 41 § 48 WaStrG erfasst schließlich die hier unter Schutz gestellten Anlagen. Sie sind Schifffahrtsanlagen im Sinne dieser Vorschrift. Zu den Schifffahrtsanlagen gehören alle Anlagen, die in einer Beziehung zur Verkehrsfunktion der Wasserstraße stehen, indem sie diese Funktion ermöglichen, aufrechterhalten, verbessern oder sicherer machen (Friesecke, Bundeswasserstraßengesetz, 5. Auflage, § 1 Rn. 27). Nach § 1 Abs. 4 Nr. 1 WaStrG gehören dazu unter anderem Schleusen. Sowohl die zentrale Heizanlage als auch die Schaltzentrale stehen in einem funktionalen Zusammenhang mit dem Betrieb der Schleuse. Die ihrer Unterbringung dienenden Gebäude gehören damit zu den Schifffahrtseinrichtungen. Dabei kann nicht zwischen einzelnen genutzten oder leerstehenden Räumen und Stockwerken innerhalb der Gebäude differenziert werden.
- 42 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Sailer

Krauß

Neumann

Guttenberger

Schipper

Sachgebiet: BVerwGE: nein
Denkmalrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 74 Nr. 21
DSchG SH	§§ 5, 7 Abs. 1 Satz 1, § 9 Abs. 1 Satz 1
WaStrG	§ 7 Abs. 4, § 48
VwGO	§ 43 Abs. 1, § 113 Abs. 1 Satz 4

Stichworte:

Eingetragenes Kulturdenkmal; vorläufige Unterschutzstellung; denkmalrechtliche Genehmigungspflicht; bundeseigene Schifffahrtsanlagen.

Leitsatz:

Bundesrecht hindert die für den Vollzug der Landesdenkmalgesetze zuständigen Landesbehörden nicht, Schifffahrtsanlagen und wasserbauliche Anlagen des Bundes unter Denkmalschutz zu stellen.

Nach § 48 WaStrG bedürfen die Instandsetzung, Änderung oder Beseitigung unter Denkmalschutz gestellter Schifffahrtsanlagen und wasserbaulicher Anlagen des Bundes keiner denkmalrechtlichen Genehmigung.

Urteil des 7. Senats vom 25. September 2008 - BVerwG 7 A 4.07

