

# Denkmalrecht in Deutschland im Denkmalnetz

## 5 Weitere Beiträge zum Denkmalrecht

### 5.2.3 Eigentümer und Erhaltungspflicht

#### Abwehrrechte, Nachbarschutz

Stichwort: Anspruch auf Denkmalschutz, Abwehrrechte, Nachbarschutz

Autor: Andreas Kleine-Tebbe

Fundstelle: Kleine-Tebbe/Martin, Denkmalrecht in Niedersachsen, 2013;  
Kommentierung des § 2 NdsDSchG (§ 2 Erl. 2.2.2 – 2.2.7, Stand 12.7.2012 – mit  
freundlicher Genehmigung des Autors)

#### Übersicht

- 2. Denkmalschutz und Denkmalpflege als öffentliche Aufgaben
- 2.2 Ansprüche auf Denkmalschutz
  - 2.2.1 Ansprüche des Eigentümers auf Denkmalschutz
  - 2.2.2 Schutz des Eigentümers vor denkmalwirksamen Einwirkungen von dritter Seite
  - 2.2.3 Ansprüche des Nachbarn eines Kulturdenkmals
  - 2.2.4 Verbände und Allgemeinheit als Anspruchsteller
  - 2.2.5 Ansprüche von Gemeinden
  - 2.2.6 Klagegegner
  - 2.2.7 Rechtskraft

#### 2.2 Ansprüche auf Denkmalschutz

##### 2.2.1 Ansprüche des Eigentümers auf Denkmalschutz

Das NDSchG regelt den Denkmalschutz, Aufgaben und Befugnisse der Behörden und die Stellung des Eigentümers in der traditionellen Weise polizei- und sicherheitsrechtlicher Aufgabenstellungen. Der Eigentümer wird vom Gesetzgeber im Grundsatz lediglich als Pflichtiger angesehen, der Denkmalschutz ist scheinbar ausschließlich als öffentliche Aufgabe im Interesse der Allgemeinheit konstruiert. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers ist die Feststellung der Denkmaleigenschaft eine öffentliche Aufgabe, die dem Landesamt für Denkmalpflege als Dienstaufgabe obliegt. Der Eigentümer wird zwingend lediglich als Adressat entsprechender Anhörungen bzw. Mitteilungen einbezogen (§ 4 Abs. 4 Satz 3 und 4). Einen ausdrücklichen Anspruch auf Unterschutzstellung hat das DSchG nicht vorgesehen, auch die Gerichte sind außerordentlich zögerlich, dem Eigentümer einen Anspruch auf Unterschutzstellung oder bloße Feststellung der Denkmaleigenschaft zuzuerkennen. Das BVerwG (vom 18. 12. 1991 – 4 C 23/88 –, EzD 7.9 Nr. 6 = NVwZ 1992 S. 1197) hat einen Anspruch und damit zugleich die Klagebefugnis verneint; zum Meinungsstand *Wurster* in Handbuch des öff. Baurechts, Rn. 177 ff., und die Anmerkungen von *Kapteina* und *Eberl* in EzD). Die Ablehnung eines Anspruchs auf

Unterschutzstellung entspricht nicht mehr dem heutigen Rechtsverständnis; siehe hierzu *Martin/Krautzberger*, Handbuch, Teil G III. Dem Eigentümer muss ferner ein Anspruch auf Beibehaltung der Denkmaleigenschaft zugebilligt werden; wird die Unterschutzstellung nach § 4 Abs. 3 NDSchG aufgehoben bzw. gelöscht, müsste er gegebenenfalls Zuschüsse und Steuervorteile wieder herausgeben; er kann deshalb ggf. mittels Feststellungsklage gegen die Behörde vorgehen. Ist die Eigenschaft als Baudenkmal nach § 4 Abs. 5 NDSchG durch Verwaltungsakt festgestellt worden, so ist die Eintragung zu löschen, wenn der Verwaltungsakt unanfechtbar aufgehoben worden ist (§ 4 Abs. 3 Satz 2 NDSchG).

## **2.2.2 Schutz des Eigentümers vor denkmalwirksamen Einwirkungen von dritter Seite**

Die **Denkmalschutzgesetze** selbst enthalten **keine Aussagen** über die Befugnisse eines Denkmaleigentümers oder des Nachbarn eines Kulturdenkmals, gegen denkmalrechtlich relevante Maßnahmen in der Nachbarschaft vor Behörden oder gerichtlich vorzugehen (*Viebrock* in *Martin/Krautzberger*, Handbuch, 3. Aufl. 2010, Teil E Kap IV Nr. 8 Nachbarschutz).

### **2.2.2.1 Schutzbedarf des Eigentümers**

Der Eigentümer eines Kulturdenkmals bzw. der Eigentümer des diesem benachbarten Grundstücks/Gebäudes kann aus den unterschiedlichen Gründen beansprucht werden. Unproblematisch ist der Fall, in dem eine Einwirkung unmittelbar physisch auf ein Kulturdenkmal oder von einem solchen besteht (z. B. die Immission von Eisenspänen aus einem Heizwerk, die bald auf der Fassade Rost ansetzen).

Schutzbedarf kann der Eigentümer aber auch darin sehen, dass auf ein Denkmal oder von einem Denkmal auf ihn eingewirkt wird, ohne dass sein betroffenes Grundstück/Gebäude dafür physisch in Anspruch genommen wird, d. h. dass er Einwirkungen fürchtet,

- als **Nachbar** eines Kulturdenkmals, an dem Maßnahmen vorgenommen werden, z. B. weil die Zugänglichmachung eines Baudenkmals für die Öffentlichkeit ihn mit zusätzlichem Verkehr belastet,
- als **Denkmaleigentümer** von Nachbarn eines sonstigen Grundstücks, auf dem eine mit seinem Denkmal unvereinbare Anlage entsteht (z. B. Biogas, Windenergie) oder eines Gebäudes, das zum Nachteil seines Denkmals (z. B. durch ein glasiertes Ziegeldach, Solarpaneele, Satellitenschüsseln) verändert wird, oder
- als **Denkmaleigentümer** von Nachbarn eines Gebäudes, das ebenfalls unter denkmalrechtlichem Schutz steht, sei es als Teil einer Gesamtanlage oder ebenfalls unter Einzelschutz stehend, z. B. weil das eigene Denkmal seine Wertigkeit auch durch die Nachbarschaft zu anderen Kulturdenkmalen bezieht und diese Beziehung (z. B. durch verschiedene Farbgebungen, Gartengestaltungen innerhalb einer einheitlichen Baudenkmalgruppe) gestört wird.

### **2.2.2.2 Verfahren zur Geltendmachung des Schutzanspruchs**

Bei der Durchsetzung des Schutzanspruchs kommen mehrere Verfahrenskonstellationen in Betracht, etwa dass der Eigentümer sich unter Berufung auf den Schutz seines eigenen Kulturdenkmals gegen andere (meist Bau-)Maßnahmen oder Planungen wendet, dass er von Denkmalbehörden ein Einschreiten wegen Einwirkungen von Nachbarn fordert oder sich (zivilrechtlich)

unmittelbar gegen störende Nachbarn wendet. Beruhen die Einwirkungen auf faktischem Handeln des Einwirkenden, kann der Eigentümer seinen Schutz (privatrechtlich) aus § 1004 BGB bzw. (öffentlich-rechtlich) aus einem Anspruch auf Einschreiten der Bau- oder Denkmalschutzbehörde herleiten. Steht eine behördliche Genehmigung an einen Dritten im Raum, geht es um deren Anfechtung.

### **2.2.2.3 Rechtliche Herleitung des Schutzanspruchs**

#### **2.2.2.3.1 Denkmalschutz**

Der Eigentümer des Denkmals kann, soweit in das Denkmal nicht unmittelbar physisch eingegriffen wird, dessen Schutz in bestimmten Fällen beanspruchen aus den Vorgaben des NDSchG, obwohl der Denkmalschutz – wie in anderen Bundesländern auch – nach der Entstehungsgeschichte des DSchG ausschließlich öffentlichen Interessen dient (LT-Drs. 8/2420 S. 20). Sein Schutz resultiert aus der denkmalrechtlichen Erhaltungspflicht, insbesondere dem Beeinträchtigungsverbot nach § 6 Abs. 2 DSchG, in Verbindung mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG und (wenn dies dem Landesrecht zu entnehmen ist) dem denkmalschutzrechtlichen Rücksichtnahmegebot.

##### **2.2.2.3.1.1 „Kehrseite“ der Erhaltungspflicht“**

Die **Unterschutzstellung** eines Kulturdenkmals liegt **allein im öffentlichen**, nicht im privaten Interesse des Eigentümers, doch folgt daraus nicht, dass der Staat den Eigentümer schutzlos lässt. Denkmalpflege ist eine Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang, das öffentliche Interesse am Schutz der Kulturdenkmale rechtfertigt einschränkende Regelungen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (BVerfG, Beschl. vom 2. 3. 1999 – 1 BvL 7/91 –, BVerfGE 100, 226, 242; Beschl. vom 14. 4. 2010 – 1 BvR 2140/08 –, NVwZ 2010 S. 957) wie die Erhaltungspflicht. Die Unterschutzstellung ermächtigt nicht nur dazu, den Eigentümer des Kulturdenkmals für dessen Erhaltung und Pflege in Anspruch zu nehmen. Als „Kehrseite“ dieser Befugnis hat der Gesetzgeber eine umfassende Schutzpflicht für das Kulturdenkmal. Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Einzelnen aufzuerlegenden Belastungen für sein Eigentum. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weitergehen als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. Der Gesetzgeber muss das Denkmal auch vor Beeinträchtigungen schützen; die Eigentumsgarantie enthält auch einen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz (BVerwG, Urt. vom 21. 4. 2009 – 4 C 3/08 –, NVwZ 2009 S. 1231). Zur Reichweite des – landesrechtlich zu bestimmenden – **Drittschutzes** äußert sich das BVerwG nicht, hält es aber für möglich (Urt. vom 21. 4. 2009, a. a. O.), dass der denkmalrechtliche Drittschutz zugunsten des Eigentümers eines Kulturdenkmals möglicherweise nicht auf das grundrechtlich gebotene Mindestmaß beschränkt ist, sondern nach Landesrecht darüber hinausgehen kann. Diese Möglichkeit besteht vor allem bei Beeinträchtigungen innerhalb eines Ensembles oder eines benachbarten Baudenkmals (vgl. VG Köln, Beschl. vom 13. 8. 2010 – 4 L 735/10 –, juris; OVG NRW, Beschl. vom 30. 12. 2010 – 10 B 1118/10 –, juris). Der Auffassung des BVerwG hat sich das NdsOVG (in einem Fall von § 8 NDSchG) mittlerweile angeschlossen (Urt. vom 1. 6. 2010 – 12 LB 31/07 –, BauR 2010 S. 174 –175, Urt. vom 23. 8. 2012 – 12 LB 170/11 –, juris), ebenso Obergerichte anderer Länder (OVG RhPf, Urt. vom 16. 9. 2009 – 8 A 10710/09 –, BauR 2010 S. 84; SaarOVG, Beschl. vom 29. 10. 2009 – 2 A 8/09 –, LKRZ 2010 S. 21; OVG BBbg, Beschl. vom 25. 1. 2011 – OVG 2 S 93.10 –, juris; HessVGH, Urt. vom

9. 3. 2010 – 3 A 160/10 –, LKRZ 2010 S. 273; BayVGH, Beschl. vom 4. 8. 2011 – 2 CS 11.997 –, juris; VG Berlin, Beschl. vom 30. 4. 2010 – 19 L 24/10 –, NVwZ 2010 Heft 10 S. VI). Siehe aus der Literatur statt vieler *Spennemann*, Drittschutz im Denkmalrecht, Baurecht 2012 S. 1872.

#### 2.2.2.3.1.2 **Gebot der Rücksichtnahme**

Die Beeinträchtigung des Nachbarn kann aus einer Verletzung des (auch **denkmalschutzrechtlichen**) Rücksichtnahmegebots (§ 15 Abs. 1 Satz 1 und 2 BauNVO) bestehen (zusammenfassend: *Schröder/Kullick*, Das denkmalschutzrechtliche Abwehrrecht, NZBau 2012 S. 224; *Hornmann*, Drittschützende Wirkung des Denkmalschutzrechts, NVwZ 2011 S. 1235; *Pflüger*, Inhalt und Grenzen des Abwehranspruchs eines Denkmaleigentümers gegen Nachbarbauvorhaben, BauR 2011 S. 1597). Der rechtsschutzfähige Nachbarschutz im öffentlichen Bau- und Bodenrecht beruht auf dem Gedanken des wechselseitigen Austauschverhältnisses zwischen benachbarten Grundstücken. Weil und soweit der Eigentümer eines Grundstücks in dessen Ausnutzung öffentlich-rechtlichen Beschränkungen unterworfen ist, kann er deren Beachtung grundsätzlich auch im Verhältnis zum Grundstücksnachbarn durchsetzen mit der Folge, dass Eigentümer oder sonst in eigentumsähnlicher Weise dinglich Berechtigte Drittschutz beanspruchen können (vgl. BVerwG, Urt. vom 11. 5. 1989 – 4 C 1.88 –, BVerwGE 82, 61).

**Bundesrechtlich** beanstandet es das BVerwG (Beschl. vom 16. 11. 2010 – 4 B 28/10 –, BauR 2011 S. 657) nicht, wenn das Landesdenkmalrecht den Schutz eines Denkmaleigentümers auf die Abwehr einer erheblichen Beeinträchtigung seiner Belange – mit Blick auf sein Eigentum – beschränkt. Das Gebot der Rücksichtnahme (vgl. HessVGH, Urt. vom 9. 3. 2010 – 3 A 160/10 –, LKRZ 2010 S. 273) durchzieht den gesamten Nachbarschutz im Baurecht und fragt danach, ob handgreiflich unzumutbare nachbarliche Beeinträchtigungen hervorgerufen werden oder nicht. Die Rücksichtnahme ist nicht auf atypische Ausreißer beschränkt. Das Denkmalschutzrecht muss aber – auch mit Blick auf Art. 14 GG – unter subjektivrechtlichen Aspekten nicht jede nachteilige Veränderung der Umgebung eines Denkmals unterbinden (SaarlOVG, Beschl. vom 29. 10. 2009 – 2 A 8/09 –, LKRZ 2010 S. 21).

Entscheidend ist für eine Verletzung des Rücksichtnahmegebots eine „erhebliche Beeinträchtigung“ des Denkmals, sei es eines Einzelkulturdenkmals oder eines Objekts in einem Ensemble, und – wie auch bei der Verletzung des baurechtlichen Rücksichtnahmegebots – in einem weiteren Schritt, dass der benachbarte Denkmaleigentümer die Befugnis zur Geltendmachung eben dieser Rechtswidrigkeit besitzt.

#### 2.2.2.3.1.3 **„Erhebliche Beeinträchtigung“**

Der denkmalschutzrechtliche Eigentumsschutz bzw. Anspruch auf Wahrung des Rücksichtnahmegebots wehrt nur „erhebliche Beeinträchtigungen“ ab (vgl. auch OVG RhPf, Urt. vom 16. 9. 2009 – 8 A 10710/09 –, ZfBR 2010 S. 82 = EzD 2.2.6.4 Nr. 48); dieses Urt. erging im Nachgang zur Entscheidung des BVerwG vom 21. 4. 2009, das die Sache zum OVG zurückverwiesen hatte.

Eine „**erhebliche Beeinträchtigung**“ des Kulturdenkmals durch ein Vorhaben in der Umgebung ist jedenfalls anzunehmen, wenn über die Voraussetzungen des einfachgesetzlichen denkmalrechtlichen Umgebungsschutzes hinaus die

Schutzwürdigkeit des Denkmals als besonders hoch zu bewerten ist oder dessen Erscheinungsbild den Umständen nach besonders schwerwiegend beeinträchtigt wird (OVG BBbg, Beschl. vom 25. 1. 2011 – 2 S 93/10 –, NVwZ-RR 2011 S. 274). Maßstab dafür sind (nach HessVGH, Urt. vom 9. 3. 2010, a. a. O.) nicht die bereits in ein Kulturdenkmal getätigten Erhaltungsinvestitionen. Die Abhängigkeit des Nachbarschutzes im Denkmalschutz von eigenen Erhaltungsinvestitionen würde das denkmalschutzrechtliche Gebot der Rücksichtnahme in seiner Wirkungskraft und Reichweite Zufällen aussetzen. Hinzu komme die *„Unsicherheit ... , in welchem Umfang gegebenenfalls Erhaltungsinvestitionen für ein subjektives nachbarliches Abwehrrecht erforderlich sind, ob sie eine bestimmte absolute Höhe oder einen bestimmten Anteil vom Marktwert des eigenen Denkmals erreichen müssen. Das Denkmalschutzrecht liefe Gefahr, mit wenig zweckdienlichen Bewertungsfragen belastet zu werden.“*

Schutzobjekt ist vielmehr das Kulturdenkmal und dessen Erhalt. Die Investitionen bleiben aber nicht außer Betracht. Hat der Denkmaleigentümer Investitionen getätigt, die entwertet zu werden drohen, ist umso mehr Rücksicht zu nehmen. Wenn er das eigene Denkmal selbst beeinträchtigt und damit „vorbelastet“ hat, weil erforderliche Erhaltungsmaßnahmen unterblieben sind, so dass das Denkmal gefährdet ist, oder wenn eigene bauliche Veränderungen das Denkmal oder das Ensemble beeinträchtigen, sinkt der Anspruch, dass ein Dritter auf sein Denkmal Rücksicht zu nehmen hat (*Schmaltz/Wiechert*, NDSchG, § 8 Rn. 14, erkennt darin einen möglichen Rechtsmissbrauch). *Pflüger* (Inhalt und Grenzen des Abwehrenspruchs eines Denkmaleigentümers gegen Nachbarbauvorhaben, BauR 2011 S. 1597) zieht die Grenzen für den Abwehrenspruch enger (mit OVGRhPf, Urt. vom 16. 9. 2009, a. a. O.).

#### 2.2.2.3.1.4 Befugnis zur Geltendmachung des Rücksichtnahmegebots

Der sich auf Drittschutz berufende Eigentümer muss auch das Recht dazu haben, die Einhaltung des Rücksichtnahmegebots zu fordern (vgl. HessVGH, Beschl. vom 21. 1. 2010 – 3 A 2632/09 –, V. n. b.). In der Regel dürfte aus einer erheblichen Beeinträchtigung eines Denkmals zugleich seine Rücksichtslosigkeit folgen. Das VG Berlin (Beschl. vom 30. 4. 2010 – 19 L 24.10 –, juris) hat vorläufigen Rechtsschutz gegen eine Baugenehmigung zur Errichtung eines Wohngebäudes auf dem Nachbargrundstück des Baudenkmals gewährt, das sowohl als Einzeldenkmal als auch als (konstituierender) Bestandteil eines Denkmalensembles in die Denkmalliste eingetragen ist, ohne die Frage der Berufung auf das Rücksichtnahmegebot weiter zu vertiefen. Ebenso befand das VG Köln in dem Streit anlässlich der Aufstockung eines Gebäudes im Bereich der Kirche Sankt Gereon in Köln (Urt. vom 22. 8. 2011 – 4 K 3146/10 –, juris, siehe dazu *Davydov*, „Mit den Anforderungen des Denkmalschutzes unvereinbar“?, NWVBl. 2012 S. 125).

#### 2.2.2.3.2 Verunstaltungsschutz

Eher am Rande liegt der Gedanke, dass ein Abwehrenspruch des Nachbarn in dem Fall besteht, dass das Vorhaben eines Dritten auf sein Denkmal grob oder besonders rücksichtslos i. S. vom § 53 NBauO **verunstaltend** wirkt (*Schmaltz/Wiechert*, NDSchG, 1. Aufl. 1998, § 8 Rn. 13; *Schmaltz/Wiechert*, NDSchG, Vorbem. 16; *Große-Suchsdorf/Schmaltz/Wiechert/Lindorf*, NBauO, 8. Aufl., § 53 Rn. 17). In diesem besonderen Fall soll § 3 Abs. 3 NBauO ausnahmsweise nachbarschützend wirken (vgl. NdsOVG, Urt. vom 15. 5. 2003 – 1 KN 69/02 –, NdsVBl. 2003 S. 272; Beschl. vom 17. 11. 2006 – 7 ME 62/06 –, NdsVBl. 2007 S. 49; OVG Bremen, Urt.

vom 4. 5. 2001 – 1 A 436/00 –, NVwZ-RR 2002 S. 488), weil das nachbarliche Austauschverhältnis evident gestört ist.

### 2.2.2.3.3 Unterlassungs-, Beseitigungs- und Herstellungsanspruch

Wendet sich der Eigentümer unmittelbar gegen eine physische Beeinträchtigung seines Grundstücks/Gebäudes, steht ihm für Ansprüche gegenüber dem privaten Nachbar der bürgerlich-rechtliche Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch des Eigentümers aus § 1004 BGB gegen Störungen des Eigentums zu; greift eine behördliche Maßnahme oder Planung unmittelbar in sein Eigentum ein, ist es der entweder aus Gewohnheitsrecht oder analog § 1004 i. V. m. § 906 BGB oder dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) i. V. m. den Freiheitsgrundrechten und der Effektivität des Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) gebildete Unterlassungs-, Beseitigungs- und Herstellungsanspruch. Dabei setzt voraus, der

- **Unterlassungsanspruch:** einen vorhandenen oder drohenden hoheitlichen Eingriff, der zu einer eingetretenen oder drohenden rechtswidrigen Beeinträchtigung von Grundrechten führt – gerichtet auf Unterlassung des Eingriffs,
- (Folgen-) **Beseitigungsanspruch:** einen hoheitlichen Eingriff in ein subjektives Recht als Folge eines Verwaltungsakts oder öffentlich-rechtlichen Realaktes, der einen noch andauernden rechtswidrigen Zustand herbeiführt, wobei die Beseitigung rechtlich und tatsächlich möglich sein muss – gerichtet auf Beseitigung unmittelbarer Folgen,
- **Herstellungsanspruch:** einen hoheitlichen Eingriff in ein subjektives Recht als Folge eines Verwaltungsakts oder öffentlich-rechtlichen Realaktes, der einen noch andauernden rechtswidrigen Zustand herbeiführt – gerichtet auf Herstellung des früheren Zustandes.

### 2.2.2.3.4 Kollisionen

Treffen Ansprüche auf die Gewährung von Denkmalschutz mit solchen zusammen, die – auch denkmalschutzrechtlich begründet – gegen den Erhalt aus Denkmalschutzgründen sprechen (z. B. Abbruchanspruch contra Abwehranspruch), bedürfen diese der Koordination. Von der Rechtsprechung noch ungeklärt ist, ob einem im Einzelfall zu bejahenden Anspruch auf Abbrucherlaubnis ein Abwehranspruch des benachbarten Denkmaleigentümers entgegenstehen kann. Zur Auflösung der Anspruchskonkurrenz von Abbruch und Abwehr kommt keinem der Ansprüche von vornherein mehr Gewicht zu. Gelöst werden kann der Konflikt im Wege einer „**praktischen Konkordanz**“ (siehe hierzu z. B. BVerfG, Beschl. vom 27. 11. 1990 – 1 BvR 402/87 –, BVerfGE 83, 130).

### 2.2.2.4 Schutzzinhalt

#### 2.2.2.4.1 Schutz der Umgebung eines Kulturdenkmals

Die Frage, wie die Ausstrahlungswirkung eines Kulturdenkmals geschützt wird, kann der Gesetzgeber auf verschiedene Weise regeln (BVerwG, Urt. vom 21. 4. 2009, a. a. O.; vgl. den Überblick bei *Stich*, Bauvorhaben in der Umgebung von Baudenkmalern, BauR 2001 S. 575). Für Niedersachsen gilt:

- Das Denkmal kann gemeinsam mit der angrenzenden Fläche als „Gruppe baulicher Anlagen“ (Ensemble) unter Schutz gestellt werden (§ 3 Abs. 3 NDSchG).

- Ansonsten müssen sich die Schutzanstrengungen darin erschöpfen, für bestimmte Vorhaben in der Umgebung eines Kulturdenkmals eine Genehmigung zu verlangen (vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 4 NDSchG).

Das BVerwG (Urt. vom 21. 4. 2009, a. a. O.) hält diese Vorkehrungen für ausreichend, denn *„das Gesetz muss nicht jede für das Denkmal nachteilige Veränderung der Umgebung unterbinden oder einer Genehmigungspflicht unterwerfen. Vorhaben in der Umgebung eines Kulturdenkmals, die dessen Denkmalwürdigkeit erheblich beeinträchtigen, dürfen jedoch nur zugelassen werden, wenn das Vorhaben seinerseits durch überwiegende Gründe des Gemeinwohls oder durch überwiegende private Interessen gerechtfertigt ist. Der Gesetzgeber handelte widersprüchlich, wenn er einerseits das Kulturdenkmal unter Schutz stellte und den Eigentümer zu dessen Erhaltung und Pflege verpflichtete, andererseits aber erhebliche Beeinträchtigungen der Denkmalwürdigkeit des Kulturdenkmals durch Vorhaben in der Umgebung ohne weiteres zuließe“*.

Das BVerwG knüpft damit an die Rechtsprechung des BVerfG (Beschl. vom 19. 12. 2006 – 1 BvR 2935/06 –, BauR 2007 S. 1212) an. Dieses Gericht hatte die (seinerzeit herrschende) Rechtsprechung, dass das Denkmalschutzrecht nur dem kulturstaatlichen Allgemeininteresse und nicht auch den Interessen Privater wie denen des Denkmaleigentümers diene, so dass dem Denkmaleigentümer kein Abwehrrecht zukomme (vgl. nur NdsOVG, Urt. vom 15. 5. 2003 – 1 KN 69/02 –, BauR 2004 S. 57; Beschl. vom 10. 7. 2008 – 12 ME 389/07 –, juris; OVG NW, Beschl. vom 9. 6. 1989 – 7 B 745/89 –, NVwZ-RR 1989 S. 613; Beschl. vom 20. 2. 2008 – 7 A 966/07 – m. w. N.; OVGRhPf, Urt. vom 14. 5. 2008 – 8 A 10076/08 –, BauR 2008 S. 1875; VGH BW, Urt. vom 27. 9. 2007 – 3 S 882/06 –, juris; OVG Bbg, Beschl. vom 13. 9. 1996 – 3 B 111/96 –, LKV 1998 S. 72 f.; OVG Bln, Beschl. vom 18. 7. 2001 – 2 S 1/01 –, NVwZ-RR 2001 S. 722), für genauso möglich gehalten wie die Auffassung, dass es schwer verständlich wäre, wenn der Eigentümer eines Baudenkmals, dem durch Gesetz besondere Erhaltungspflichten auferlegt sind, auch solche Veränderungen in der Umgebung dieses Baudenkmals hinzunehmen hätte, die seine Erhaltungsinvestitionen entwerteten (BayVGH, Urt. vom 27. 3. 1992 – 26 CS 91.3589 –, V. n. b.; Urt. vom 13. 9. 2005 – 26 N 04.2054 –, juris).

Das BVerwG (Urt. vom 21. 4. 2009, a. a. O.) schließt zwar, ebenso wie für das Baurecht (Urt. vom 19. 9. 1986 – 4 C 8.84 –, NVwZ 1987 S. 409 und vom 23. 8. 1996 – 4 C 13.94 –, BVerwGE 101, 364, 372), aus, dass Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG im Denkmalschutzrecht gebiete, in jeder Hinsicht nachbarlichen Drittschutz vorzusehen. Doch (Urt. vom 21. 4. 2009, a. a. O.) *„soweit der denkmalrechtliche Umgebungsschutz objektiv geboten ist, muss er jedoch auch dem Eigentümer des Kulturdenkmals Schutz vermitteln. Jedenfalls wenn ein Vorhaben in der Umgebung des geschützten Kulturdenkmals dessen Denkmalwürdigkeit möglicherweise erheblich beeinträchtigt, muss der Eigentümer des Kulturdenkmals gemäß § 42 Abs. 2 VwGO befugt sein, die denkmalrechtliche Genehmigung des Vorhabens anzufechten“*. Nur wenn dem Eigentümer ein solches Anfechtungsrecht eingeräumt werde, könne die ihm auferlegte Pflicht, das Kulturdenkmal zu erhalten und zu pflegen, verhältnismäßig sein. Seine Erhaltungspflicht sei allein durch das im öffentlichen Interesse liegende Ziel, das Kulturdenkmal mit seinen Beziehungen zur Umgebung, soweit diese denkmalrechtlich schutzwürdig sind, zu erhalten. Werde es von einem Dritten vereitelt, dem Ziel zu entsprechen, sei die Inpflichtnahme des Eigentümers nicht mehr zu rechtfertigen. Der Gesetzgeber darf den Eigentümer, der in der Vergangenheit zur Erfüllung seiner Erhaltungspflicht in die Denkmalsubstanz investiert hat, nicht dem Risiko aussetzen, dass die Denkmalwürdigkeit seines

Anwesens nachträglich erheblich beeinträchtigt und dadurch auch seine Investitionen entwertet werden (BVerwG, Urt. vom 21. 4. 2009, a. a. O.).

Ein denkmalwürdiges Gebäude und seine Umgebung bilden aus Gründen des Denkmalschutzes häufig eine Einheit. Die **Ausstrahlungswirkung** eines Denkmals kann wesentlich von der Gestaltung seiner Umgebung abhängen (VGH BW, Urt. vom 20. 6. 1989 – 1 S 98/88 –, BRS 49 Nr. 145; *Weber*, Instrumente und Grenzen des Umgebungsschutzes bei Baudenkmalern, Diss. Köln 1998 S. 74 ff.). Die Ziele des Denkmalschutzes lassen sich deshalb nur erreichen, wenn auch das Eigentum in der Umgebung eines denkmalgeschützten Gebäudes beschränkt wird. Denkmalschutz braucht Substanz- und Umgebungsschutz (*Hönes*, Der Schutz der Umgebung an Beispielen aus der Rechtsprechung zum Denkmalrecht in DSI 2001 S. 43).

Eine Eigentumsbeeinträchtigung durch die denkmalrechtliche Erhaltungspflicht setzt allerdings voraus, dass der Eigentümer nachweisen kann, seine früheren Investitionen in das Denkmal seien konkrete Folge von denkmalpezifischen behördlichen Vorgaben oder Erlaubnissen gewesen; wurden seine früheren Aufwendungen aber nicht durch oder für den Denkmalschutz verursacht, liegt diese nicht vor.

#### **2.2.2.4.2 Abwehranspruch**

Ein Abwehranspruch des Denkmaleigentümers kann auch darin bestehen, wenn an ihn **gleichheitswidrig** höhere denkmalrechtliche Erhaltungsanforderungen als an andere Denkmaleigentümer gestellt werden.

#### **2.2.2.5 Klageweise Durchsetzung des Schutzanspruchs**

Nachbar steht der bürgerlich-rechtliche Unterlassungsanspruch des Eigentümers aus § 1004 BGB gegen Störungen des Eigentums zu; er kann danach unmittelbar gegen den Störer auf Unterlassung klagen.

##### **2.2.2.5.1 Klagebefugnis**

Voraussetzung für eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage zur Durchsetzung des Schutzbegehrens ist nach § 42 Abs. 2 VwGO, dass der Kläger die Möglichkeit dartut, durch die beanstandete Maßnahme bzw. deren Ablehnung oder Unterlassung als Nachbar in eigenen Rechten betroffen zu sein. Wirkt die Beeinträchtigung physisch auf das Denkmal ein (z. B. die Immission von Eisenspänen aus einem Heizwerk, die bald auf der Fassade Rost ansetzen), dürfte an der Möglichkeit der Betroffenheit kein Zweifel bestehen. Bei mittelbaren Beeinträchtigungen ist die Möglichkeit der erheblichen Beeinträchtigung darzutun.

##### **2.2.2.5.2 Klagebegehren**

Kann der selbst von denkmalrechtlichen Maßnahmen betroffene bzw. der von Maßnahmen Dritter betroffene Nachbar Rechtsschutz mit der Anfechtung einer (einem Dritten) erteilten Genehmigung erreichen, bereitet dies kein Problem. Schwieriger ist die Frage nach den prozessualen Möglichkeiten, wenn für die Maßnahmen des Dritten kein Verwaltungsakt existiert, der angegriffen werden kann. Neben zivilrechtlichen Möglichkeiten kommt im öffentlichen Recht nur in Betracht, dass der Nachbar die zuständige Behörde zum Einschreiten gegen die beanstandeten Maßnahmen des Dritten anhält. Wegen des damit für den Dritten verbundenen Eingriffs bedarf es einer gesetzlichen Grundlage für das Einschreiten. Werden Baumaßnahmen des Dritten beanstandet, kann das Einschreiten hiergegen auf § 79 NBauO gestützt werden. Erforderlich ist nach § 79 Abs. 1 Satz 1 NBauO, dass



bauliche Anlagen, Grundstücke, Bauprodukte oder Baumaßnahmen dem öffentlichen Baurecht widersprechen, zu dem auch das Denkmalschutzrecht nach § 2 Abs. 16 NBauO gehört. Besteht dieser Widerspruch, kann die Bauaufsichtsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen die Maßnahmen anordnen, die zur Herstellung oder Sicherung rechtmäßiger Zustände erforderlich sind.

Dieser Anspruch besteht nicht schon dann, wenn denkmalschutzwidrige Zustände in der Nachbarschaft bestehen und die denkmalschutzrechtlichen Interessen des Eigentümers und der Denkmalbehörde deckungsgleich sind. Denn ein bauordnungswidriger Zustand rechtfertigt allein noch nicht den Anspruch auf Einschreiten. Daneben ist nach der Rechtsprechung des NdsOVG (vgl. Beschl. vom 22. 10. 2008 – 1 ME 134/08 –, BauR 2009 S. 639; ähnlich im Denkmalschutzrecht: OVGRhPf, Urt. vom 16. 9. 2009 – 8 A 10710/09 –, BauR 2010 S. 84) erforderlich, dass die angegriffene Maßnahme, deren Rückgängigmachung gefordert wird, nachbarschützende Vorschriften verletzt. Mit dem bauordnungswidrigen Zustand werde nur der Tatbestand des § 79 Abs. 1 Satz 1 NBauO erfüllt, wonach ein Einschreiten der Bauaufsichtsbehörde erst dann in Betracht kommt, wenn eine Baumaßnahme das öffentliche Baurecht – z. B. durch Außerachtlassen nachbarschützender Vorschriften – verletzt. Maßgeblich für ein Einschreiten sei dann weiter, ob und inwieweit ein Einschreiten unter dem Gesichtspunkt des Ermessens zu rechtfertigen ist. Selbst wenn die Bauaufsichtsbehörde eine Folgenbeseitigungslast träge, sei dabei zu prüfen, in welchem Umfang die angegriffene Maßnahme den Nachbarn tatsächlich beeinträchtigt. Also könne ein Anspruch nur in Betracht kommen, wenn der Nachbar geltend machen kann, besonders stark in seinen Rechten verletzt zu sein. Das NdsOVG sieht sich vom BVerwG (Beschl. vom 9. 2. 2000 – 4 B 11.00 –, BauR 2000 S. 1318) darin bestätigt, dass ein unmittelbar aus Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG abzuleitender Abwehranspruch nicht besteht, und stellt sich damit z. B. dem OVG NRW (Urt. vom 13. 10. 1999 – 7 A 998/99 –, NVwZ-RR 2000 S. 205) entgegen.

### **2.2.3 Ansprüche des Nachbarn eines Kulturdenkmals**

Die Denkmaleigenschaft kann sich auch auf andere Private als den Denkmaleigentümer selbst auswirken. Sie begründet für den Nachbarn Rücksichtnahmepflichten (s. Erl. 2.2.2.3.1), der Nachbar hat den Umgebungsschutz nach § 8 NDSchG zu beachten, seine eigenen Baumaßnahmen werden von § 10 Abs. 1 Nr. 4 NDSchG einer Genehmigungspflicht unterstellt oder er hat als Anwohner eine (in einem Bebauungsplan festlegbare, vgl. OVG BBbg, Urt. vom 29. 9. 2009 – OVG 2 A 12.07 –, juris) „Pufferzone“ in Bezug auf ein UNESCO-Welterbe in der Nachbarschaft zu beachten. Diese Nachbarn können auch das Gebot der Rücksichtnahme für sich in Anspruch nehmen.

### **2.2.4 Verbände und Allgemeinheit als Anspruchsteller**

Der Allgemeinheit oder interessierten Verbänden, wie z. B. einer Bürgerinitiative oder einem Heimatbund, steht ein Anspruch auf Schutz der Kulturdenkmale oder gar ein Klagerecht nicht zu (vgl. OVG Bln, Urt. vom 29. 10. 1991 – 2 S 29/91 –, LKV 1992 S. 26 = EzD 2.2.6.4 Nr. 23 – Lenin-Denkmal –), genauso wenig ein Verbandsklagerecht (vgl. VG Hannover, Urt. vom 24. 2. 2011 – 4 A 3134/10 –, V. n. b. – Plenarsaal des Landtags).

Lediglich in den bisher unterschätzten Bereichen, in denen zugunsten von Kulturgütern und damit auch der Kulturdenkmale eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist, siehe Erl. 1.3, kommt eine Verbandsklage in Betracht. § 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 7. 12. 2006 (BGBl. I S. 2816) sieht diese bei

Missachtung formeller oder materieller Rechtspositionen vor; die Möglichkeiten eines Einsatzes zugunsten der Kulturdenkmale sind noch nicht ausgelotet (dazu *Mast*, Denkmal- und Kulturgutschutz als wehrfähige Rechtsposition ... in NVwZ 2012 S. 472).

### **2.2.5 Ansprüche von Gemeinden**

Bislang wenig diskutiert wurde die Frage, ob auch eine Gemeinde, in der ein (vermeintliches) Denkmal liegt, sich (auch klageweise) gegen oder für die Unterschützstellung wenden bzw. einsetzen kann. Steht das Kulturdenkmal in ihrem Eigentum, hat sie dieselben Rechte wie jeder Eigentümer. Ist das nicht der Fall, schloss der BayVGH (Urt. vom 6. 6. 1989 – 8 B 87.308 –, NuR 1990 S. 376) ein betroffenes gemeindeeigenes Recht aus.

Wird die Denkmaleigenschaft in einem Verwaltungsakt (nicht) festgestellt, konnten sich nach früherer Rechtsansicht Gemeinden mit Drittklagen (nur) auf eine Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts, insbesondere ihrer Planungshoheit berufen; Rechte ihrer Bürger können sie demgegenüber nicht geltend machen, ebenso wenig wie sie sich mit Erfolg auf Belange berufen konnten, die im bloß öffentlichen Interesse stehen (BVerwG, Urt. vom 15. 12. 1989 – 4 C 36/86 –, BVerwGE 84, 209). Ihre Planungshoheit dürfte aber dann berührt sein, wenn die Gemeinde um die (Nicht-)Denkmaleigenschaft von planungsbetroffenen Kulturdenkmälern wissen muss. Sie hat bei der Bauleitplanung dafür zu sorgen, dass Flächennutzungs- und Bebauungspläne dazu beitragen, die städtebauliche Gestalt und das Stadt- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu pflegen (§ 1 Abs. 5 BauGB). Bei der Aufstellung von Bauleitplänen sind Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB) ebenso wie umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 d BauGB). Außerdem kann die Gemeinde in einem Bebauungsplan oder durch Satzung Gebiete zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebietes bezeichnen (§ 172 BauGB). Hinzu kommt, dass für den Erhalt von Städtebauförderungsmitteln (Art. 104 b GG, § 164 b Abs. 1 BauGB) oder von Dorferneuerungszuwendungen die Gemeinde ebenso auf die Kenntnis der Kulturdenkmale in ihrem Gebiet angewiesen ist. Das gilt für die Frage, ob Denkmalschutzbelange einem Anliegervorteil/einer Erschließung bei der Heranziehung zu Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen entgegenstehen. Einer Gemeinde steht der Anspruch zu, dass die Genehmigungsbehörde ihre Ortsgestaltungssatzung mit denkmalbezogenen Vorgaben vollzieht (BayVGH, Urt. vom 30. 7. 1997 – 14 B 95.364 S –, EzD 2.2.9 Nr. 5).

### **2.2.6 Klagegegner**

Eine Klage auf oder gegen die Erteilung eines Bauvorbescheides oder einer Baugenehmigung ist gegen die den Verwaltungsakt erlassende Behörde, im Falle einer denkmalschutzrechtlichen Verfügung gegen die Denkmalschutzbehörde zu richten. Bei der Feststellungsklage wirkt sich die Bestimmung, was das feststellungsfähige Rechtsverhältnis ist (s. Erl. 6.1.5.2), darauf aus, wer als Klagegegner in Anspruch zu nehmen ist. Geht es um die Feststellung von aus der Denkmaleigenschaft folgenden Pflichten und Rechten, ist Gegner die Behörde (in der Regel die Denkmalschutzbehörde), die diese Pflichten und Rechte negiert. Geht es um die Feststellung der Denkmaleigenschaft an sich, ist das (nach § 61 Nr. 3 VwGO i. V. m. § 8 Abs. 1 Nds. AGVwGO beteiligungsfähige) Landesamt der Klagegegner.

### **2.2.7 Rechtskraft**

Eine gerichtliche Feststellung bindet nach § 121 VwGO die Beteiligten und ihre Rechtsnachfolger, soweit über den Streitgegenstand entschieden worden ist (s. *Schmaltz/Wiechert*, NDSchG, §§ 4 f. Rn. 43).