

Urteil Az. 7 K 2845/14*

VG Hamburg

7. Mai 2015

Tenor

- 1 Die Klage wird abgewiesen.
- 2 Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten der Beigeladenen.
- 3 Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.
- 4 Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

- 5 Der Kläger begehrt als Eigentümer eines Denkmals denkmalschutzrechtliches Einschreiten der Beklagten gegen ein Bauvorhaben der Beigeladenen auf dem Nachbargrundstück.
- 6 ...
- 7 Der Kläger beantragt,
 - 8 1. den Bescheid vom 20.12.2013 und den Widerspruchsbescheid vom 30.4.2014 aufzuheben,
 - 9 2. die Beklagte zu verpflichten, den Beigeladenen Bauarbeiten zur Errichtung des mit Baugenehmigung vom 20.3.2013 und Ergänzungsbescheid vom 30.1.2014 baurechtlich genehmigten Vorhabens auf dem Grundstück A.straße 3 zu untersagen.

*<http://openjur.de/u/771693.html> (= openJur 2015, 9703)

- 10 Die Beklagte beantragt,
11 die Klage abzuweisen
12 ...
13 Die Beigeladenen beantragen,
14 die Klage abzuweisen.
15 Das Gericht hat im Rahmen der mündlichen Verhandlung vom 7.5.2015 Beweis erhoben über die Sichtbeziehungen zwischen dem unter Denkmalschutz stehenden Wohnhaus des Klägers, dem zu dem Ensemble K... gehörenden Umfeld dieses Gebäudes und dem Baugrundstück der Beigeladenen durch Einnahme des Augenscheins. Wegen des Ergebnisses der Beweisaufnahme wird auf die Sitzungsniederschrift Bezug genommen. Auf die Sachakten, die Gegenstand der mündlichen Verhandlungen waren, wird ebenso ergänzend Bezug genommen wie auf den Inhalt der Gerichtsakte.
16 ...

Gründe

- 17 A.
18 Die Klage hat weder hinsichtlich ihres Klageantrags zu 1. (dazu I.), noch hinsichtlich des Klageantrags zu 2. (dazu II.) Erfolg.
19 I. Der Klageantrag zu 1., gerichtet auf Aufhebung des Bescheids vom 20.12.2013 und des Widerspruchsbescheids vom 30.4.2014, ist zulässig (dazu 1.), aber nicht begründet (dazu 2.).
20 1. Der als Anfechtungsklage statthafte (dazu a)) Klageantrag ist auch im Übrigen zulässig (dazu b) und c)).
21 a) Die Anfechtungsklage ist statthaft, da sie auf Aufhebung eines Verwaltungsaktes gerichtet ist, vgl. §42 Abs. 1, 1. Alt. VwGO. Bei dem Schreiben der Beklagten vom 20.12.2013 handelt es sich – wie auch bei dem Widerspruchsbescheid vom 30.4.2014 – um einen Verwaltungsakt i.S.d. §35 VwVfG, also eine hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Insbesondere kommt dem Schreiben vom 30.4.2011 eine Regelungswirkung zu. Das als feststellender Verwaltungsakt zu qualifizierende Schreiben ist auf unmittelbare Rechtswirkung gerichtet; es handelt sich um die

einseitige, verbindliche Gestaltung eines Lebenssachverhaltes (vgl. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, §35 Rn. 141). Mit dem Schreiben stellt die Beklagte verbindlich fest, dass das Vorhaben der Beigeladenen keiner denkmalrechtlichen Genehmigung nach §8 des Denkmalschutzgesetzes vom 5. April 2015, HmbGVBl. 2013, S. 142 (DSchG), bedürfe und legt dieser Feststellung als tragend zugrunde, dass das Vorhaben nicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des klägerischen Denkmals führe. Die Regelungswirkung des Schreibens ergibt sich bereits aus dessen Wortlaut, in welchem es heißt, nach ausführlicher Prüfung und Erörterung komme das Denkmalschutzamt – unter Berücksichtigung der Äußerungen des Klägers – nunmehr abschließend zu dem Ergebnis, dass von dem Vorhaben keine wesentliche Beeinträchtigung der Eigenart und des Erscheinungsbilds des Denkmals zu erwarten sei, sodass das Vorhaben keiner denkmalrechtlichen Genehmigung bedürfe. Damit kommt zum Ausdruck, dass es sich bei dem Schreiben nicht nur um eine unverbindliche Auskunft handelt, sondern abschließend – als Ergebnis eines Subsumtionsvorgangs – das Fehlen der Genehmigungsbedürftigkeit festgestellt werden soll. Die rechtliche Verbindlichkeit der Feststellung folgt auch aus dem Zusammenhang der Erstellung des Schreibens. Denn dieses ging auf einen Antrag auf Genehmigung durch den Architekten der Beigeladenen sowie auf einen Antrag auf Zurückweisung einer solchen Genehmigung durch den Kläger zurück, was im Falle der Genehmigungsbedürftigkeit durch eine Genehmigung bzw. deren Versagung hätte beschieden werden müssen. Auch daraus folgt, dass die Beklagte der Feststellung, einer solchen Genehmigung bedürfe es nicht, eine der Erteilung bzw. Versagung entsprechende Regelungswirkung beigemessen hat. Schließlich hat die Beklagte das Vorliegen der Regelungswirkung auch damit bestätigt, dass sie dem Kläger das Schreiben mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen zugestellt hat und den dagegen gerichteten Widerspruch inhaltlich beschieden hat. Zutreffend hat sie dabei ausgeführt, der Widerspruch sei der statthafte Rechtsbehelf, da es sich bei dem Schreiben um einen feststellenden Verwaltungsakt handelte.

- 22 b) Der Kläger ist auch klagebefugt i.S.d. §42 Abs. 2 VwGO. Eine Verletzung des Klägers in eigenen Rechten ist möglich (vgl. Kopp/Schenke, 20. Aufl. 2014, VwGO, §42 Rn. 59).
- 23 Der Eigentümer eines Denkmals, dessen Eigentumsrecht durch das grundsätzlich im öffentlichen Interesse bestehende Denkmalschutzrecht einer Inhalts- und Schrankenbestimmung unterworfen ist, kann sich nach bundesverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung gegen erhebliche Beeinträchtigungen der Denkmalswürdigkeit seines Eigentums wehren (BVerwG, Urt. v. 21.4.2009, 4 C 3/08, BVerwGE 133, 347, juris Rn. 9).
- 24 Zwar wurde mit dem Bescheid vom 20.12.2013 festgestellt, dass das Vorhaben mangels wesentlicher Beeinträchtigung des klägerischen Denkmals keiner Genehmigung bedürfe, während unter Zugrundelegung der zitierten Rechtsprechung Abwehrrechte des Denkmaleigentümers ausschließlich gegen erhebliche Beeinträchtigungen gegeben sind, sodass es an einer Klagebefugnis fehlen würde, wenn

der Bescheid lediglich deswegen rechtswidrig wäre, weil sich das Vorhaben als wesentliche, nicht aber erhebliche Beeinträchtigung darstellte. Auch bezieht sich der Vortrag des Klägers lediglich auf eine – von ihm bejahte – wesentliche Beeinträchtigung seines Denkmals. Jedoch sind die Begriffe der erheblichen Beeinträchtigung im Sinne der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung und der wesentlichen Beeinträchtigung im Sinne des Hamburgischen Denkmalschutzgesetzes deckungsgleich (in diesem Sinne Mittelstein/Jötten, Die Neufassung des Denkmalschutzgesetzes in Hamburg, NordÖR 2013, 451, 454; offen gelassen von OVG Hamburg, Beschl. v. 25.9.2014, 2 Bs 164/14, juris Rn. 4; OVG Hamburg, Beschl. v. 5.11.2013, 2 bs 265/13, juris Rn. 27). Dafür spricht bereits der Wortlaut der Norm. Zwar handelt es sich bei der Erheblichkeit und der Wesentlichkeit etymologisch um unterschiedliche Begriffe; inhaltlich weisen „erheblich“ und „wesentlich“ als Attribute einer Beeinträchtigung aber entscheidende Gemeinsamkeiten auf. Beide Begriffe deuten darauf hin, dass Eingriffe nur ab einer bestimmten Schwelle zu beachten sind; es muss sich um beträchtliche, ins Gewicht fallende Eingriffe handeln. Die Gesetzgebungshistorie zu der Vorschrift ist demgegenüber wenig ergiebig. § 8 DSchG wurde ohne Änderungen aus § 9 des Denkmalschutzgesetzes vom 3.12.1973 (DSchG a.F.) übernommen, ohne dass dessen aufgrund der zwischenzeitlichen Änderung der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung im Sinne eines Mindestmaßes an Drittschutz zugunsten des Denkmaleigentümers möglicherweise geänderte Bedeutung sich in Wortlaut oder Gesetzesbegründung niedergeschlagen hätte (vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/573 vom 30.10.2012, S. 17). Dies spricht zumindest dagegen, dass ein bewusster Ausschluss des drittschützenden Gehalts von unterhalb der Erheblichkeitsschwelle liegenden wesentlichen Beeinträchtigungen beabsichtigt war. Die Gleichsetzung von Wesentlichkeit und Erheblichkeit ergibt sich jedenfalls aus Sinn und Zweck der Vorschrift im Lichte der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung. Das Bundesverwaltungsgericht hat in der zitierten Entscheidung ausgeführt:

25

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.“

26

In der Systematik des Bundesverwaltungsgerichts handelt es sich bei der Erheblichkeitsschwelle mithin um ein Konzept, welches gewährleisten soll, dass beträchtliche Beeinträchtigungen eines Denkmals nicht „ohne weiteres“, sondern nur dann zugelassen werden, wenn diese durch überwiegende private oder

Gemeinwohlinteressen gerechtfertigt sind. Aus dem Wortlaut der Vorschrift des §8 DSchG folgt, dass auch der Zweck des denkmalrechtlichen Umgebungsschutzes im Hamburgischen Landesrecht darin besteht, bedeutende Beeinträchtigungen eines Denkmals unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Dafür, dass der Landesgesetzgeber eine andere als die vom Bundesverwaltungsgericht zugrunde gelegte Schwelle beabsichtigt hat mit dem Ziel, ein graduelles, begrifflich nicht fassbares, selbst durch Regelbeispiele nicht zu konkretisierendes, d.h. im Ergebnis nicht praktikables Abweichen von objektivem und subjektivem Umgebungsschutz herbeizuführen, gibt es keine Hinweise.

- 27 c) Schließlich hat der Kläger auch ein Rechtsschutzbedürfnis für seine Anfechtungsklage. An einem Rechtsschutzbedürfnis fehlt es, wenn der Kläger sein Ziel auf andere, offensichtlich einfachere und näher liegende Weise erreichen kann (Kopp/Schenke, VwGO, 20. Aufl. 2014, Vorb. §40 Rn. 48). Zwar verfolgt der Kläger mit seinem Antrag zu 2. die Verpflichtung der Beklagten zum Einschreiten gegen Bauarbeiten durch die Beigeladenen, was ihm über die mit der Anfechtungsklage erstrebte Klärung der Genehmigungsbedürftigkeit hinaus den Vorteil der dauerhaften Baueinstellung bzw. -unterlassung bringen würde. Allerdings macht dies nicht die Anfechtung des feststellenden Bescheids entbehrlich. Denn ohne die Anfechtung des Bescheids vom 20.12.2013 wäre die für das Verpflichtungsbegehren nach §13 Abs. 2 DSchG erhebliche Vorfrage in der Bestandskraft zugänglicher Weise geklärt, dass das Vorhaben keine wesentliche Beeinträchtigung darstellt und damit keiner Genehmigung bedarf.
- 28 2. Die auf Anfechtung gerichtete Klage ist jedoch nicht begründet. Der Bescheid vom 20.12.2013 und der Widerspruchsbescheid vom 30.4.2014 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 29 Für den feststellenden Bescheid vom 20.12.2013 besteht eine Rechtsgrundlage (dazu a)), die die Feststellung der Genehmigungsfreiheit im vorliegenden Fall trägt (dazu b)).
- 30 a) Rechtsgrundlage für die Feststellung der fehlenden Genehmigungsbedürftigkeit der Veränderung der unmittelbaren Umgebung eines Denkmals ist §8 DSchG. Gemäß §8 DSchG darf die unmittelbare Umgebung eines Denkmals, soweit sie für dessen Erscheinungsbild oder Bestand von prägender Bedeutung ist, ohne Genehmigung der zuständigen Behörde durch Errichtung, Änderung oder Beseitigung baulicher Anlagen, durch die Gestaltung der unbebauten öffentlichen oder privaten Flächen oder in anderer Weise nicht dergestalt verändert werden, dass die Eigenart und das Erscheinungsbild des Denkmals wesentlich beeinträchtigt werden.

31

Über ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt hinaus beinhaltet §8 DSchG auch die Ermächtigung zum Erlass eines feststellenden Verwaltungsakts mit dem Inhalt, eine Maßnahme bedürfe keiner Genehmigung.

- 32 Nach zu vergleichbaren Konstellationen ergangener höchstrichterlicher Rechtsprechung kann einer Behörde im Rahmen einer Handlungsbefugnis die Ermächtigung zum Erlass eines feststellenden Verwaltungsaktes zustehen. Demnach bedürfen feststellende Verwaltungsakte einer gesetzlichen Grundlage dann, wenn ihr Inhalt etwas als Rechtens feststellt, was der Betroffene erklärtermaßen für nicht Rechtens hält (BVerwG, Beschl. v. 10.10.1990, 1 B 131/90, juris Rn. 5 m.w.Nachw.). Dabei ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass eine solche Befugnis nicht notwendigerweise ausdrücklich geregelt sein muss. Vielmehr reicht es aus, dass sie sich dem Gesetz durch Auslegung entnehmen lässt (BVerwG, Urt. v. 24.10.2002, 7 C 9/02, BVerwGE 117, 133, juris Rn. 10). Eine stillschweigende Ermächtigung wird üblicherweise in Zusammenhang mit genehmigungsbedürftigen Sachverhalten angenommen und aus den Vorschriften über die Genehmigungsbedürftigkeit abgeleitet (BVerwG, Urt. v. 9.5.2001, 3 C 2/01, BVerwGE 114, 226, juris Rn. 13 m.w.Nachw.). So hat das Bundesverwaltungsgericht angenommen, dass die Ermächtigung zur Erteilung einer Genehmigung nach §34 c Abs. 1 Nr. 1 GewO auch zu der Feststellung ermächtigt, dass die Aufnahme eines Gewerbes dem Genehmigungsvorbehalt unterliegt (Beschl. v. 10.10.1990, a.a.O.).
- 33 Vorliegend lässt sich dem §8 DSchG die Ermächtigung zum Erlass eines die Genehmigungsfreiheit feststellenden Verwaltungsaktes durch Auslegung entnehmen. Die Norm selbst enthält alle Tatbestandsmerkmale, welche Voraussetzung für die Genehmigungsbedürftigkeit der beabsichtigten Maßnahme sind. Damit geht die Befugnis der Behörde einher, bei nicht genehmigungspflichtigen Maßnahmen rechtsverbindlich deren mangelnde Genehmigungsbedürftigkeit festzustellen. Denn nur so lässt sich für den Vorhabenträger Rechtssicherheit und für den von der Genehmigungsfreiheit mittelbar betroffenen Denkmaleigentümer die Rechtsmittelfähigkeit der Entscheidung gewährleisten. Dem Vorhabenträger ist es nicht zumutbar, ohne verbindliche Feststellung der Genehmigungsfreiheit mit den Bauarbeiten in Erwartung einer Stilllegung nach §13 Abs. 2 DSchG zu beginnen. Zwar könnte die Denkmalschutzbehörde einen Genehmigungsantrag des Vorhabenträgers auch mit Verweis auf die mangelnde Genehmigungsbedürftigkeit ablehnen und ist nicht von vornherein auszuschließen, dass diese tragende Erwägung an der Regelungswirkung der Ablehnung teilhat. Für den Bauherren, der von der Genehmigungsfreiheit seines Vorhabens ausgeht, erschiene es jedoch als widersprüchliches Verhalten, gleichwohl einen Genehmigungsantrag zu stellen in der Hoffnung, dieser werde wegen fehlender Genehmigungsfähigkeit abgelehnt. Ebenso müsste dann der Denkmaleigentümer gegen die Versagung der Genehmigung eines Vorhabens, dessen Unterlassung er begehrt, vorgehen. Insgesamt ist damit nur die Feststellung die im Sinne von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit geeignete und zumutbare Regelung.
- 34 b) Die Voraussetzungen gemäß §8 DSchG zum Erlass eines feststellenden Verwaltungsakts, das Vorhaben der Beigeladenen bedürfe keiner denkmalrechtlichen Genehmigung, liegen vor. Formelle Fehler sind nicht ersichtlich; die materiellen

Voraussetzungen der Genehmigungsfreiheit liegen vor.

- 35 Das Vorhaben stellt eine Veränderung der unmittelbaren Umgebung eines Denkmals, soweit sie für dessen Erscheinungsbild oder Bestand von prägender Bedeutung ist, durch die Errichtung baulicher Anlagen dar, führt jedoch nicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Eigenart oder des Erscheinungsbilds des Denkmals.
- 36 Zwar kann der Kläger als Eigentümer eines Denkmals nach dem oben (1.b)) Gesagten grundsätzlich aus dem Vorliegen einer wesentlichen Beeinträchtigung eigene Rechte herleiten. Die Voraussetzung der Wesentlichkeit der Beeinträchtigung ist jedoch nicht gegeben.
- 37 Nach der zutreffenden Entscheidung des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts vom 22. Oktober 2013 (Beschluss in der Sache 2 Bs 283/13, juris Rn. 5) bemisst sich der Maßstab für die Frage der wesentlichen Beeinträchtigung eines Denkmals wie folgt:

38

Ob eine wesentliche Beeinträchtigung der Eigenart und des Erscheinungsbilds eines Denkmals vorliegt, ist eine Frage des Einzelfalls. Ihre Beurteilung setzt eine an den für die Denkmalswürdigkeit maßgeblichen Kriterien orientierte (kategorienadäquate) Betrachtung voraus (vgl. OVG Koblenz, Urt. v. 21.8.2012, BauR 2012, 1933; VGH Mannheim, Urt. v. 1.9.2011, DVBl. 2011, 1418, 1419; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 21.2.2008, OVG 29, 18, 22). Es ist darauf abzustellen, welche der in §4 Abs. 2 DSchG genannten Merkmale die Schutzwürdigkeit des Denkmals konkret begründen, und mit Rücksicht auf diese Merkmale wertend einzuschätzen, ob seine Eigenart und sein Erscheinungsbild durch die Veränderung seiner unmittelbaren Umgebung Schaden nehmen. Dabei geht der Umgebungsschutz des §8 DSchG über das bauordnungsrechtliche Verunstaltungsverbot des §12 Abs. 1 HBauO hinaus. Als wesentliche Beeinträchtigung eines Denkmals ist daher nicht nur eine Situation anzusehen, in der ein hässlicher, das ästhetische Empfinden des Betrachters verletzender Zustand, also ein Unlust erregender Kontrast zwischen der benachbarten Anlage und dem Denkmal hervorgerufen wird. Vielmehr gilt es auch zu gewährleisten, dass die jeweilige besondere Wirkung, die ein Denkmal als Zeugnis der Geschichte, als Kunstwerk, als wissenschaftliches Objekt oder als charakteristisches städtebauliches Element hat, nicht geschmälert wird. Die Ziele des Denkmalschutzes lassen sich nur erreichen, wenn ggf. auch das Eigentum in der Umgebung eines Denkmals beschränkt wird (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.4.2009, BVerwGE 133, 347, 353). Das bedeutet zwar nicht, dass sich neue Vorhaben in der Umgebung eines Denkmals völlig an dieses anpassen müssten oder zu unterbleiben hätten, wenn dergleichen nicht möglich ist. Sie müssen sich aber an dem Maßstab messen lassen, den das Denkmal gesetzt hat, dürfen es also insbesondere nicht gleichsam erdrücken, verdrängen oder übertönen oder es an der gebotenen Achtung gegenüber den im Denkmal verkörperten Werten fehlen lassen (vgl. OVG Lüneb-

urg, Urt. v. 21.4.2010, NUR 2010, 649, 657; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 28.9.2012, juris, Rn. 8; VGH München, Urt. v. 25.6.2013, 22 B 11.701, juris, Rn. 31).“

- 39 Eine wesentliche Beeinträchtigung liegt weder in Bezug auf das Gebäude des Klägers als Einzeldenkmal (dazu (1)), auf das klägerische Gebäude als Bestandteil des Ensembles K... (dazu (2)) noch auf den Garten des Gebäudes als Teil des Einzeldenkmals oder des Ensembles (dazu (3)) vor.
- 40 (1) Das Vorhaben führt nicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Einzeldenkmals B... Maßgeblich für die Beurteilung der wesentlichen Beeinträchtigung sind entsprechend der zitierten Rechtsprechung zunächst die Gründe, aus denen das möglicherweise beeinträchtigte Vorhaben Denkmalschutz genießt (zu diesen (a)). Unter Berücksichtigung der Unterschutzstellungsgründe liegt eine wesentliche Beeinträchtigung des Einzeldenkmals nicht vor (dazu (b)).
- 41 (a) Die Unterschutzstellung des Gebäudes erfolgte – ohne Erstreckung auf weitere Grundstücksflächen (dazu unten, (3)) – mit (bestandskräftigem) Bescheid vom 11.3.1953, welcher das Gebäude „unter besonderer Würdigung seiner bau- und kunstgeschichtlichen sowie historischen Bedeutung“ unter Schutz stellte. Im Gutachten zum Denkmalwert vom 20.6.2014 der Beklagten heißt es über die Beschreibung der baulichen Charakteristika des Gebäudes hinaus präzisierend: „Das Gebäude B... mit seiner Umgebung hat aber zugleich auch einen eigenständigen Denkmalwert als gut erhaltenes und baugeschichtlich bedeutendes Zeugnis der Hamburger Landhauskultur im 19. Jahrhundert.“ Darüber hinaus gehende, nach dem mit dem Denkmalschutzgesetz vom 5.4.2013 eingeführten ipso-iure-Prinzip grundsätzlich zu beachtende Schutzgründe für das Gebäude sind weder vorgetragen noch ersichtlich.
- 42 (b) Eine die Wesentlichkeitsschwelle überschreitende Beeinträchtigung dieser schutzwürdigen Dimensionen des Gebäudes liegt nicht vor. Nach der Überzeugung der Kammer, die diese unter Berücksichtigung der vom Kläger erstellten Animation sowie der von der Beklagten in Bezug genommenen Fotomontage aus den Darstellungen des Vorhabens, wie es sich aus dem Bauantrag ergibt, und durch Einnahme des Augenscheins gewonnen hat, gehen von dem Vorhaben keine Wirkungen aus, die das Denkmal gleichsam erdrücken, verdrängen oder übertönen oder es an der gebotenen Achtung gegenüber den im Denkmal verkörperten Werten fehlen lassen.
- 43 Zwar handelt es sich bei dem Vorhaben um ein Bauwerk, welches stilistisch im deutlichen Kontrast zu dem Denkmal steht, auch wenn nach den Ausführungen des Architekten der Beigeladenen durch Kubatur und Fassadengestaltung eine gewisse Bezugnahme zu der näheren Umgebung beabsichtigt ist. Allerdings gibt der Umgebungsschutz dem Denkmaleigentümer keinen Anspruch darauf, dass sich die Umgebung völlig an das Denkmal anpasst.

- 44 ...
- 45 (2) Das Vorhaben führt auch nicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Ensembles K..., auf die sich der Kläger berufen könnte.
- 46 Zwar ist das Gebäude des Klägers Bestandteil des Ensembles K... (dazu a)), jedoch liegt keine wesentliche Beeinträchtigung i.S.d. §8 DSchG vor (dazu b)).
- 47 a) Da Gebäude des Klägers ist Bestandteil des Ensembles K...
- 48 ...
- 49 b) Eine wesentliche Beeinträchtigung, auf die sich der Kläger berufen könnte, liegt jedoch nicht vor. Dabei bedarf es keiner Entscheidung, ob Maßstab für die Geltendmachung subjektiver Rechte des Eigentümers eines Ensemblebestandteils lediglich ist, dass der Beitrag, den gerade das Eigentumsobjekt des Klägers zum Ensemble leistet, in seiner Wahrnehmbarkeit wesentlich beeinträchtigt ist (so OVG Hamburg, Beschl. v. 25.9.2014, 2 Bs 164/14, juris Rn. 22). Insoweit bestehen gewisse Zweifel: Denn zwar ist dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht dahingehend zu folgen, dass allein objektiv-rechtliche Beeinträchtigungen des Ensembles ohne Bezug zum Eigentumsobjekt desjenigen, der die Beeinträchtigung geltend macht, für einen Abwehranspruch nicht ausreichend sind (OVG Hamburg, Beschl. v. 25.9.2014, a.a.O., m.w.Nachw.). Ein erheblicher Bezug zwischen Beeinträchtigung und Ensembleteil ist jedoch nicht nur bei unmittelbarer Betroffenheit des Bestandteils (insbesondere im Sinne einer Abtrennung) anzunehmen; vielmehr müssen für den Eigentümer gerade auch eines Ensemblebestandteils, das für sich keinen Denkmalwert hat, also seine Eigentümerposition nur wegen der Ensemblezugehörigkeit (d.h. durch die damit verbundenen Beschränkungen seiner Verfügungsmacht) schmälert, auch solche Beeinträchtigungen anderer, prägender Ensemblebestandteile wehrfähig sein, die dem Ensemble insgesamt seinen Denkmalwert beschneiden. M.a.W. dürfte es der Eigentumsschutz des Art. 14 GG auch gebieten, dass sich der Eigentümer gegen solche wesentlichen Beeinträchtigungen des Ensembles wehren kann, die zwar keine Auswirkungen auf die Wahrnehmbarkeit seines Objekts als Ensemblebestandteil haben, aber zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Denkmalwerts des Ensembles insgesamt führen, was nicht nur eine Verminderung des Denkmalwerts des Ensemblebestandteils zur Folge hätte, sondern auch bisherige Investitionen in das Denkmal als überflüssig erscheinen lassen kann. So kann beispielsweise im Falle eines aus mehreren Gebäuden bestehenden Ensembles die wesentliche Beeinträchtigung eines für das Ensemble zentral bedeutungsstiftenden Gebäudes durch Genehmigung einer dieses verdeckenden baulichen Anlage zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des gesamten Ensembles führen und deshalb drittschutzerheblich sein, selbst wenn dadurch die Wahrnehmbarkeit des einzelnen Ensemblebestandteils des anfechtenden Eigentümers nicht beeinträchtigt ist. Unter Zugrundelegung beider Maßstäbe ist eine wesentliche Beeinträchtigung jedenfalls nicht feststellbar. Im Einzelnen:

- 50 (a) Maßgeblich für die Beurteilung der wesentlichen Beeinträchtigung sind die Kategorien der geschichtlichen Bedeutung sowie der Bewahrung charakteristischer Eigenheiten des Stadtbildes. ...
- 51 (b) Das Vorhaben führt jedenfalls nicht dazu, dass der Beitrag, den gerade das Eigentumsobjekt des Klägers zum Ensemble leistet, in seiner Wahrnehmbarkeit wesentlich beeinträchtigt ist.
- 52 Der Beitrag des Eigentumsobjekts zum Ensemble ist dann in seiner Wahrnehmbarkeit wesentlich beeinträchtigt, wenn das Objekt als solches nicht mehr oder nur wesentlich eingeschränkt wahrnehmbar ist oder wenn ein neues Bauvorhaben den räumlichen Zusammenhang zwischen ihm und den weiteren Bestandteilen des Ensembles dergestalt unterbricht, dass ein Bezug des Eigentumsobjekts zu den geschützten Flächen oder Objekten des Ensembles nicht mehr oder nur noch wesentlich eingeschränkt erkennbar ist (OVG Hamburg, Beschl. v. 25.9.2014, a.a.O.).
- 53 Das Vorhaben führt nicht zu einer wesentlichen Einschränkung der Sichtbeziehungen zwischen dem Gebäude des Klägers und dem übrigen K...
- 54 (c) Das Vorhaben führt auch im Übrigen noch nicht dazu, dass der Ensemblebestandteil des Klägers – sei es unmittelbar, sei es aufgrund einer wesentlichen Beeinträchtigung des übrigen Ensembles – wesentlich beeinträchtigt würde.
- 55 Wie dargestellt, wird sich eine wesentliche Beeinträchtigung nicht durch eine Unterbrechung der für das Ensemble wesentlichen Sichtachsen ergeben.
- 56 ...
- 57 Der Umstand, dass eine Anordnung des Vorhabens in der südlichen Grundstückshälfte der Beigeladenen deutlich geringere Auswirkungen auf das Denkmalensemble haben würde, ist für die Frage noch der Wesentlichkeit der Beeinträchtigung ohne Bedeutung, da insoweit schlicht das Vorhaben in seiner geplanten Form zu bewerten ist – erst im Rahmen einer Prüfung der Genehmigungsfähigkeit, d.h. bei der Abwägung der gegenläufigen Interessen, dürfte es auf alternative Gestaltungsmöglichkeiten ankommen.
- 58 (3) Schließlich führt das Vorhaben auch nicht zu einer denkmalrechtlich relevanten wesentlichen Beeinträchtigung der Gartenfläche des Grundstücks des Klägers. ...
- 59 II. Der Klageantrag zu 2., gerichtet auf Verpflichtung der Beklagten zur Untersagung von Bauarbeiten zur Errichtung des Vorhabens, ist zulässig (dazu 1.), aber nicht begründet (dazu 2.).

- 60 1. Der Antrag ist zulässig.
- 61 a) Der Kläger ist klagebefugt. Ein Anspruch auf Einschreiten der Beklagten nach §13 Abs. 2 Satz 1 DSchG, gegebenenfalls in Verbindung mit oder alleine aus §3 Abs. 1 des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vom 14.3.1966 (SOG), ist möglich.
- 62 Zwar ist der Regelungsbereich des §13 Abs. 2 Satz 1 DSchG, wonach die zuständige Behörde die vorläufige Einstellung anordnen kann, wenn genehmigungspflichtige Maßnahmen ohne Genehmigung begonnen werden, enger und auf eine andere Situation bezogen als das klägerische Begehren, weil die Vorschrift unmittelbar lediglich die vorläufige Einstellung und diese nur in Bezug auf bereits begonnene Maßnahmen erfasst. Die Norm ist jedoch zum einen erweiternd dahingehend auszulegen, dass sie die zuständige Behörde bereits vor Baubeginn zum Erlass einer entsprechenden Verfügung ermächtigt, wenn davon auszugehen ist, dass mit den baulichen Maßnahmen alsbald begonnen wird. Denn in diesem Fall wäre es allseits nachteilig, insbesondere für den Bauherrn auch mit weiteren Kosten verbunden, wenn die zuständige Behörde zunächst den Baubeginn abwarten müsste und erst im Anschluss die Einstellung anordnen dürfte (vgl. bereits VG Hamburg, Beschl. v. 29.7.2014, 7 E 2051/14, BA S. 3f sowie OVG Hamburg, Beschl. v. 3.12.2014, 2 Bs 214/14, juris Rn. 7).
- 63 Zum anderen ist §13 Abs. 2 DSchG dahingehend erweiternd auszulegen, dass er auch zur endgültigen Untersagung von genehmigungsbedürftigen, aber nicht genehmigungsfähigen Maßnahmen ermächtigt, wobei offen bleiben kann, ob es für diese Rechtsfolge eines ergänzenden Rückgriffs auf die polizeirechtliche Generalklausel des §3 Abs. 1 SOG bedarf. Denn zwar ist der unmittelbare Zweck des §13 Abs. 2 Satz 1 DSchG lediglich die vorläufige (d.h. bis zur Genehmigung wirkende) Unterbindung formell illegaler Maßnahmen. Für den Fall, dass die beabsichtigte Maßnahme nicht genehmigungsfähig ist, besteht jedoch eine Regelungslücke, weil nach dem Wortlaut des §13 Abs. 2 Satz 1 eine dauerhafte Baueinstellung nicht vorgesehen ist. Für eine solche besteht aber aus Gründen der Effizienz der Gefahrenabwehr ein Bedarf: Es führte zu widersprüchlichen Ergebnissen, wenn die Denkmalbehörde lediglich formell illegale Vorhaben untersagen, gegen materiell rechtswidrige Vorhaben jedoch nicht einschreiten könnte. Da jedes gegen §8 DSchG verstoßende Vorhaben zugleich einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit i.S.d. §3 Abs. 1 SOG in ihrer Ausprägung der geschriebenen Rechtsordnung darstellt, besteht jedenfalls unter Heranziehung der polizeirechtlichen Generalklausel eine hinreichende Rechtsgrundlage für das begehrte Einschreiten der Beklagten.
- 64 Schließlich ist die Ablehnung des begehrten Verwaltungsaktes auch geeignet, den Kläger in seinen subjektiven Rechten zu verletzen, da ihm ein Anspruch auf das dargelegte Einschreiten zustehen kann. Denn wenn das Denkmalschutzgesetz dem Eigentümer eines Denkmals ein subjektives, aus Art. 14 GG folgendes Recht einräumt, die denkmalrechtliche Genehmigung eines benachbarten

Vorhabens anzufechten, wenn das Vorhaben die Denkmalwürdigkeit seines Anwesens möglicherweise erheblich beeinträchtigt (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.4.2009, a.a.O.), dann umfasst dies erst Recht auch die Möglichkeit, sich gegen die Errichtung ungenehmigter, eine erhebliche Beeinträchtigung darstellende und nicht genehmigungsfähige Vorhaben zur Wehr zu setzen.

- 65 b) Die Voraussetzungen eines Vorverfahrens sind erfüllt. Den Erlass des Verwaltungsaktes hat der Kläger mit Schreiben vom 8.7.2013 beantragt. Für die am 5.6.2014 erhobene Klage liegen die Voraussetzungen der Untätigkeitsklage gem. §75 VwGO vor.
- 66 2. Die Klage ist nicht begründet. Der Kläger hat keinen Anspruch auf den Erlass des begehrten Verwaltungsaktes.
- 67 Voraussetzung für einen Anspruch auf die dauerhafte Untersagung eines Vorhabens in der Umgebung eines Denkmals gem. §13 Abs. 2 Satz 1 DSchG, ggf. i.V.m. §3 SOG, bzw. aus §3 SOG, ist, dass die Durchführung einer gemäß §8 DSchG genehmigungspflichtigen, aber nicht genehmigungsfähigen Maßnahme bevorsteht und die Beklagte aufgrund einer Ermessensreduzierung auf Null verpflichtet ist, die Errichtung des Vorhabens zu untersagen. Es kommt m.a.W. darauf an, dass die Voraussetzungen der Genehmigungspflicht des §8 DSchG – eine wesentliche Beeinträchtigung der Eigenart oder des Erscheinungsbildes eines Denkmals durch Veränderung dessen unmittelbarer Umgebung – vorliegen, die Maßnahme nicht genehmigungsfähig ist und die Beklagte ihr Ermessen nur rechtmäßig dahingehend ausüben kann, dass sie die beabsichtigte Maßnahme dauerhaft untersagt. Mangels einer wesentlichen Beeinträchtigung des Gebäudes des Klägers als Einzeldenkmal bzw. Ensemblebestandteil fehlt es jedoch an einem Anspruch des Klägers auf Untersagung des weder formell noch materiell illegalen Vorhabens.
- 68 B.
- 69 Die Kostenentscheidung folgt aus §154 Abs. 1, 162 Abs. 3 VwGO. Die Kosten der Beigeladenen waren aus Billigkeit dem Kläger aufzuerlegen, weil die Beigeladenen sich durch Stellung eines Antrags selbst einem Kostenrisiko ausgesetzt haben, vgl. §154 Abs. 3 VwGO.
- 70 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf §167 VwGO i.V.m. §709 ZPO.
- 71 Die Berufung war gemäß §124 a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. §124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, weil der Sache grundsätzliche Bedeutung zukommt. Die Fragen der Deckungsgleichheit zwischen wesentlicher und erheblicher Beeinträchtigung sowie des Anspruchs auf präventives dauerhaftes Einschreiten im Rahmen des denkmalrechtlichen Umgebungsschutzes werfen obergerichtlich noch nicht hinreichend geklärte Rechtsfragen auf, deren Beantwortung mit Hinblick auf zukünf-

ftige Verfahren im allgemeinen Interesse liegt.