

OVG Niedersachsen, Beschluss vom 18.10.2016 – 12 LC 54/16

(Vorinstanz VG Stade, Urteil vom 23.10.2014 – 2 A 1272/10

Leitsatz: (Keine) Beiladungsmöglichkeit des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege zu immissionsschutzrechtlichen Gerichtsverfahren betreffend die Genehmigung von Windkraftanlagen

#### Tenor

Der Antrag des Klägers, das Niedersächsische Landesamt für Denkmalpflege beizuladen, wird abgelehnt.

#### Gründe

##### I.

Das Verwaltungsgericht hat entgegen entsprechenden Anträgen des Klägers in der Klageschrift (...) sowie den Schriftsätzen vom 24. April 2013 (..) und 18. September 2013 (..) keine Beiladung des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege vorgenommen, und hierzu in seinem auf die mündliche Verhandlung vom 23. Oktober 2014 ergangenen Urteil (...) ausgeführt, eine Beiladung sei wegen der dem Landesamt in dem jetzigen Niedersächsischen Denkmalschutzgesetz eingeräumten Stellung nicht erforderlich. Im Übrigen seien aus den Verfahren zum „Windpark F.“ - 2 A 44/07 (VG Stade), 12 LB 170/11 (Nds. OVG) - bereits hinreichende Stellungnahmen des Landesamts bekannt, die auch hier zu berücksichtigen seien. Denn das Landesamt äußere sich zu der Bewertung unter Berücksichtigung aller Anlagen sowohl des „Windparks F.“ als auch des „Windparks E.“. Überdies seien Rechte des Landesamts nicht betroffen. Voraussetzung für die Beiladung sei, dass rechtliche Interessen des Beizuladenden berührt seien. Das sei der Fall, wenn das Unterliegen eines Hauptbeteiligten die Rechtslage des Beizuladenden verbessern oder verschlechtern könnte. Die Betroffenheit müsse dabei unmittelbar aus dem Entscheidungssatz folgen, nicht nur aus etwaigen rechtlichen oder tatsächlichen Feststellungen in den Entscheidungsgründen oder aus Entscheidungen über rechtliche Vorfragen. Diese Voraussetzungen der Beiladung lägen für das Landesamt ersichtlich nicht vor.

Der Kläger hat in seiner Berufungsbegründungsschrift (...) und mit Schriftsatz vom 30. November 2015 (...) erneut die Beiladung des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege beantragt bzw. angeregt. Er verweist dabei auf die bisherige ständige Praxis und Rechtsprechung des Senats, eine solche Beiladung zu beschließen bzw. den Stellungnahmen des Landesamtes eine besondere Bedeutung beizumessen für

die Vermittlung des Fachwissens zur Feststellung des Denkmalwertes und der Schutzwürdigkeit eines Denkmals sowie der Kenntnisse, die zur Beantwortung der Frage erforderlich sind, ob das Erscheinungsbild eines Baudenkmals (erheblich) beeinträchtigt wird.

Die Beigeladene beantragt sinngemäß, eine Beiladung des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege abzulehnen (...). Eine notwendige Beiladung scheidet schon deshalb aus, da die Entscheidung im hiesigen Prozess nicht nur „einheitlich“ gegenüber dem Landesamt ergehen könne. Eine fakultative Beiladung des Landesamtes komme nicht in Betracht, weil davon auszugehen sei, dass sich durch eine Beiladung des Landesamtes für Denkmalpflege in diesem Verfahren keine neuen Erkenntnisse ergäben. Denn dessen bereits bekannte Stellungnahmen aus dem Verfahren zum „Windpark F.“ könnten berücksichtigt werden.

## II.

Dem Antrag des Klägers, das Niedersächsische Landesamt für Denkmalpflege beizuladen, wird nicht entsprochen, weil eine solche Beiladung nicht zulässig ist.

1. Es bedarf keiner längeren Ausführungen, dass die Voraussetzungen einer notwendigen Beiladung nicht gegeben sind. Notwendig im Sinne des § 65 Abs. 2 VwGO ist die Beiladung eines Dritten dann, wenn dieser an dem streitigen Rechtsverhältnis derart beteiligt ist, dass die Entscheidung auch ihm gegenüber nur einheitlich ergehen kann. Dies setzt voraus, dass die begehrte Sachentscheidung nicht wirksam getroffen werden kann, ohne dass dadurch gleichzeitig und unmittelbar in Rechte des Dritten eingegriffen wird, d.h. seine Rechte gestaltet, bestätigt oder festgestellt, geändert oder aufgehoben werden (BVerwG, Beschl. v. 7.2.2011 - BVerwG 6 C 11.10 -, NVwz-RR 2011, 382 f., hier zitiert nach juris, Rn. 2). Eine derartige Betroffenheit des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege ist für die vorliegende Fallgestaltung weder vorgetragen noch ersichtlich.

2. Entgegen einer in der Literatur vertretenen Auffassung (Kleine-Tebbe, in: Kleine-Tebbe/Martin, Denkmalrecht Niedersachsen, 2. Aufl. 2013, § 21 Anm. 5; Schmaltz, in: Schmaltz/Wiechert, NDSchG, 2. Aufl. 2012, § 26 Rn. 10) liegen aber auch die Voraussetzungen für eine einfache Beiladung (§ 65 Abs. 1 VwGO) nicht vor.

Zutreffend betont zwar der Kläger die Bedeutung des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege für die Vermittlung des in Fragen des Denkmalschutzes erforderlichen Fachwissens. Auch besteht ein Zweck der Beiladung gerade darin, als Gerichtshilfe den Streitstoff dadurch umfassend zu klären, dass mit der Heranziehung des interessierten Dritten neue Argumente und Beweismittel zugänglich gemacht werden (vgl. Bier, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: Febr. 2016, § 65 Rn. 5; Czybulka, in: Sodan/Ziekow [Hrsg.], VwGO, 4. Auflage 2014, § 65 Rn. 21; BVerwG, Beschl. v. 28.8.2002 - BVerwG 9 VR 11.02 -, DVBl. 2003, 67 f., hier zitiert nach juris, Rn. 4). Diesem Zweck hat die in der Vergangenheit bewährte Praxis, das Niedersächsische Landesamt für Denkmalpflege in Prozessen beizuladen, die Angelegenheiten des Denkmalschutzes

zum Gegenstand hatten, fraglos gedient. Denn die Behörde konnte als Beigeladene dem Verlauf des Verfahrens folgen und nach Ermessen von sich aus sachdienliche Hinweise geben oder tatsächliche Ermittlungen anregen und fördern, die weder nach dem Vorbringen nicht hinreichend sachkundiger Beteiligter - wie etwa den Eigentümern eines Kulturdenkmals - veranlasst waren noch sich dem Gericht von Amts wegen aufdrängen mussten. Der Aufklärungszweck der Beiladung tritt aber hinter den vorrangigen Beiladungszwecken einer Interessenwahrung des (fakultativ) Beizuladenden einerseits und der Rechtskrafteerstreckung andererseits zurück. Er kann erst und nur dann zum Zuge kommen, wenn die Beiladung bereits zu diesen vorrangigen Zwecken statthaft ist (Bier, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: Febr. 2016, § 65 Rn. 7).

Vorrangiger Zweck der Beiladung ist es, Dritte, die nicht zum Kreis der Hauptbeteiligten gehören, deren rechtliche Interessen aber durch die gerichtliche Entscheidung unmittelbar berührt werden können, am Verfahren zu beteiligen, damit sie die Möglichkeit erhalten, sich mit ihrem Rechtsstandpunkt Gehör zu verschaffen. Ferner soll dadurch, dass die Rechtskraftwirkungen der Entscheidung auch ihnen gegenüber eintreten, aus Gründen der Prozessökonomie etwaigen weiteren Rechtsstreitigkeiten vorgebeugt werden. Ein rechtliches Interesse, das eine Beiladung zu rechtfertigen geeignet sein kann, ist daher nur gegeben, wenn der Beizuladende zu einer der Parteien oder zu beiden oder zum Streitgegenstand so in Beziehung steht, dass sich je nach dem Ausgang des Rechtsstreits durch den Inhalt der Entscheidung seine Rechtsposition verbessern oder verschlechtern kann (vgl. BVerwG, Beschl. v. 9.3.2005 - BVerwG 4 VR 1001.04 [BVerwG 4 A 1001.04] -, HFR 2005, 706 f., hier zitiert nach juris, Rn. 2, v. 19.11.1998 - BVerwG 11 A 50.97 - NVwZ-RR 1999, 276 f., hier zitiert nach juris, Rn. 6, v. 20.6.1995 - BVerwG 8 B 68.95 - Buchholz 310 § 65 VwGO Nr. 119, hier zitiert nach juris, Rn. 2; OVG NRW, Beschl. v. 29.8.2016 - 4 E 409/16 -, juris, Rn. 2; Bier, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: Febr. 2016, § 65 Rn. 12; Kintz, in: Posser/Wolf, VwGO, 2. Aufl. 2014, § 65 Rn. 6; W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl. 2016, § 65 Rn. 9). An diesem Merkmal fehlt es hier.

a) Eine entsprechende Rechtsposition des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege ergibt sich nach der Rechtsprechung des Niedersächsischen Obergerichtes (Beschl. v. 7.9.2015 - 1 OB 107/15 -, NVwZ-RR 2016, 23 ff., hier zitiert nach juris, Rn.8) nicht aus der Aufgabe des Landesamtes (§ 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 NDSchG) das Verzeichnis nach § 4 Abs. 1 NDSchG zu führen. Da im vorliegenden Falle nicht einmal die Denkmaleigenschaft als solche umstritten ist, folgt aus dieser Aufgabe erst recht keine Rechtsposition des Landesamtes, die dadurch verbessert oder verschlechtert werden könnte, dass die Errichtung von Anlagen (hier: Windenergieanlagen) in der Umgebung eines Baudenkmals genehmigt oder nicht genehmigt wird, die (lediglich) dessen Erscheinungsbild beeinflussen.

b) Die Aufgabe, Baudenkmale durch die entsprechende Wahrnehmung des Genehmigungsvorbehalts vor solchen Beeinflussungen ihres Erscheinungsbildes zu

schützen, die sich als Beeinträchtigungen (§ 8 Satz 1 NDSchG) darstellen, obliegt nicht (ergänzend) dem Niedersächsische Landesamt für Denkmalpflege, sondern allein derjenigen Behörde, die - sei es gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 20 Abs. 1 Satz 1 NDSchG als Denkmalschutzbehörde, sei es aufgrund der Konzentrationswirkung des § 10 Abs. 4 NDSchG und/oder des § 13 BImSchG als sonstige Fachbehörde - zur inhaltlichen Entscheidung darüber berufen ist, ob die Voraussetzungen (§ 10 Abs. 3 NDSchG) für die Erteilung einer Genehmigung nach § 10 Abs. 1 Nr. 4 NDSchG vorliegen. Dies kann bereits begrifflich daraus geschlossen werden, dass das Niedersächsische Landesamt für Denkmalpflege zwar Denkmalbehörde im Sinne des Vierten Teils des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes ist, aber nur in dem - hier nicht vorliegenden - Fall des § 19 Abs. 4 Satz 1 Alt. 2 NDSchG selbst als Denkmalschutzbehörde tätig wird.

c) Aus der Aufgabe des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege, die Denkmalschutzbehörden und andere, insbesondere die Eigentümer von Kulturdenkmalen, fachlich zu beraten (§ 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 NDSchG), lässt sich ebenfalls keine Rechtsposition ableiten, die dadurch verbessert oder verschlechtert würde, dass die Errichtung von Anlagen (hier: Windenergieanlagen) in der Umgebung eines Baudenkmals genehmigt oder nicht genehmigt wird, die dessen Erscheinungsbild beeinflussen.

Zwar handelt es sich bei der Beratungstätigkeit des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege um eine gesetzlich vorgesehene Mitwirkung bei der Ausführung des Denkmalschutzgesetzes (§ 21 Abs. 1 Satz 1 NDSchG), die sich nicht notwendig auf das Verwaltungsverfahren (§ 1 Abs. 1 NVwVfG i. V. m. § 9 VwVfG) beschränkt, sondern auch während eines Verwaltungsprozesses ausgeübt werden kann und soll. Rechtspositionen eines (fakultativ) Beizuladenden können sich aber nicht aus allen, sondern nur aus qualifizierten Mitwirkungsrechten ergeben (vgl. Czybulka, in: Sodan/Ziekow [Hrsg.], VwGO, 4. Auflage 2014, § 65 Rn. 82; Kintz, in: Posser/Wolf, VwGO, 2. Aufl. 2014, § 65 Rn. 7). Nicht einmal wenn das Gesetz bestimmt, dass staatliche Stellen (zwingend) anzuhören sind, folgt daraus notwendig, dass rechtlichen Interessen dieser Stellen durch die Entscheidung eines späteren Verwaltungsprozesses über die behördliche Verfügung berührt werden. Vielmehr ist jeweils zu prüfen, ob die Mitwirkung allein oder überwiegend der Unterrichtung der Behörden durch eine sachkundige Stelle dient oder die Wahrnehmung eines eigenen sachlich-rechtlichen Standpunktes des Anzuhörenden ermöglichen soll (vgl. Stahl, Beiladung und Nebenintervention, Berlin 1972, S. 51, unter bbb).

Ungeachtet der Verpflichtung der Denkmalschutzbehörden, dem Niedersächsischen Landesamt für Denkmalpflege Genehmigungsanträge für Maßnahmen von besonderer Bedeutung rechtzeitig anzuzeigen und in dem erforderlichen Umfang Auskunft und Akteneinsicht zu gewähren (§ 26 Satz 2 NDSchG), ist die Tätigkeit des Landesamtes nach § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 NDSchG nicht als zwingende Beratung zur Wahrnehmung eines eigenen Standpunktes ausgestaltet. Denn die Denkmalschutzbehörde ist selbst in den Fällen des § 26 Satz 2 NDSchG nicht verpflichtet, nach einer rechtzeitigen Anzeige eine Reaktion des Landesamtes

abzuwarten (vgl. Schmaltz, in: Schmaltz/ Wiechert, NDSchG, 2. Aufl. 2012, § 26 Rn. 7). Vielmehr besteht die grundsätzliche gesetzgeberische Konzeption weiterhin darin, dass die zentrale Fachbehörde (lediglich) ein Ansprechpartner ist, der ein umfassendes Beratungsangebot zur Verfügung stellt, das fachliche Defizite ausgleichen soll (vgl. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung im Geschäftsbereich des MK, Begründung, A. Allgemeiner Teil, - LT-Drucks. 15/1127, S. 6, zweiter Absatz; Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des NDSchG, A. Allgemeiner Teil, 1., und B. Besonderer Teil, zu Art. 1, zu Nr. 14, zu Buchst. b, - LT-Drucks. 16/3208, S. 6, Mitte, bzw. S. 18, letzte Absätze). Die Befolgung der Ratschläge des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege stellt damit kein eigenständiges, abgrenzbares Rechtsgut dar, zu dessen Durchsetzung diese Behörde im gerichtlichen Verfahren berufen wäre. Nur dann ließe sich aber ein bestimmter Verfahrensausgang als für das Amt negativ, d. h. als Verschlechterung seiner Rechtsposition ansehen (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 4.3.1985 - 5 S 1899/84 -, NVwZ 1986, 320 [321], sowie Ur. v. 28.5.1979 - I 48/79 -, juris, Rn. 13).

Die von dem Kläger wiederholt angesprochene Problematik, innerhalb der zuständigen Behörde (hier: des Beklagten) bestehe und aktualisiere sich die Gefahr, dass sich denkmalpflegerische Fachkräfte nicht mit ihren Standpunkten durchsetzen, ist von dem Gesetzgeber schon früh gesehen worden (vgl. Bericht des Abgeordneten Dr. Hinrichs zu den Entwürfen der Fraktion der SPD und des Landesministeriums für ein Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz - Stenografischer Bericht über die 94. Sitzung des Nds. Landtages - 8. Wahlperiode - am 12. Mai 1978, Spalte 9170, vorletzter Absatz, letzter Satz). Der Gesetzgeber hatte ihr unter anderem durch ein in § 26 Abs. 2 NDSchG a. F. enthaltenes Einvernehmensefordernis mit dem heutigen Landesamt Rechnung getragen, welches jedoch durch das Gesetz zur Verbesserung der kommunalen Handlungsfähigkeit vom 28. Mai 1996 (Nds. GVBl. S. 242) im Hinblick auf das den Kommunen zwischenzeitlich zugewachsene Fachwissen und die Einflussmöglichkeiten der Fachaufsicht abgeschafft worden ist (vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung, Begründung, zu Art. 8, - LT-Drucks. 13/1401, S. 19). Von Sonderfällen abgesehen (§ 20 Abs. 2 Satz 1 NDSchG, § 21 Abs. 2 NDSchG) ist eine über die Beratung hinausgehende Mitwirkung des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege - entgegen anderslautenden Vorschlägen - daher gesetzgeberisch bewusst nicht (mehr) vorgesehen worden (vgl.: Bericht des Abgeordneten Rabe zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Verbesserung der kommunalen Handlungsfähigkeit - Stenografischer Bericht über die 55. Sitzung des Nds. Landtages - 13. Wahlperiode - am 8. Mai 1996, Seite 5689, letzter Absatz, und Seite 5690, erste Absätze; Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des NDSchG, Begründung, B. Besonderer Teil, zu Art. 1, zu Nr. 14, zu Buchst. b, - LT-Drucks. 16/3208, S. 18, letzte Absätze, sowie Nds. OVG, Beschl. v. 7.9.2015 - 1 OB 107/15 -, NVwZ-RR 2016, 23 ff., hier zitiert nach juris, Rn. 10;). Eine kompensatorische Aufwertung der

Beratungsaufgabe selbst hin zu einer qualifizierten Mitwirkung ist ebenfalls nicht zu erkennen.

Eine Beiladung würde dem Niedersächsischen Landesamt für Denkmalpflege faktisch die Stellung eines Vertreters des öffentlichen (Denkmalschutz-) Interesses in Prozessen mit denkmalschutzrechtlichen Bezügen einräumen. Eine derartige prozessuale Stellung wäre - wie die praktische Handhabung in der Vergangenheit gezeigt hat - zwar nützlich, sie entspricht aber nicht der aktuellen gesetzlichen Stellung dieser Behörde.