

Leitsatz

Mieter einer Wohnung oder kraft Mitgliedschaft in einer Genossenschaft zur Nutzung einer Wohnung Berechtigte sind keine „Verfügungsberechtigte“ über ein Denkmal i.S. des Hamburgischen DSchG. Sie verfügen nicht über ein subjektives Recht, um die Eintragung des von ihnen bewohnten Gebäudes in die Denkmalliste und ein Einschreiten der Denkmalschutzbehörde gerichtlich durchzusetzen.

Aus den Gründen

I.

Die Antragsteller sind Nutzungsberechtigte zweier Genossenschaftswohnungen im Gebäudekomplex der Beigeladenen Am E... in H. ... und begehren mit der Beschwerde, die Antragsgegnerin zu verpflichten, die Wohnhausanlage vorläufig bis zur Entscheidung in einer Hauptsache ganz oder teilweise als Ensemble in die Denkmalliste nach dem Denkmalschutzgesetz einzutragen und gegenüber der Beigeladenen bis zur Erteilung einer denkmalrechtlichen Genehmigung den Abriss dieser Anlage zu untersagen.

Die Beigeladene ist Eigentümerin der Wohnhausanlage mit zzt. 122 Wohnungen. Die Anlage wurde Ende der zwanziger Jahre des letzten Jahrhunderts in zeittypischer Backsteinarchitektur zusammen mit weiteren ähnlichen Anlagen im Rahmen einer planmäßigen Errichtung eines neuen Wohnquartiers in H...-Nord errichtet. Während des zweiten Weltkriegs wurde die Anlage im nördlichen Teil bis zu den Kellerdecken zerstört; im südlichen Teil wurde sie schwer beschädigt. Anfang der fünfziger Jahre erfolgte der Wiederaufbau.

Die Beigeladene leitete ab 2011 die Genehmigungsverfahren für einen Abriss der gesamten Anlage und ihren Ersatz durch die Errichtung einer neuen Wohnhausbebauung auf dem Grundstück ein. Wegen dieses Vorhabens kam es zu öffentlichen Diskussionen über den Erhalt und die Möglichkeit einer Modernisierung der Wohnhausanlage. Die Beigeladene hält die erforderliche Modernisierung der Gebäude und Wohnungen für wirtschaftlich unzumutbar. Die Anlage wurde bei der Antragsgegnerin bis zum Inkrafttreten des Denkmalschutzgesetzes vom 5. April 2013 nicht als erkanntes oder in der Denkmalliste eingetragenes Denkmal geführt.

Im Februar 2013 erteilte die Bauaufsichtsbehörde der Beigeladenen eine Abrissgenehmigung für die Anlage. Im Juni 2014 erteilte sie eine Baugenehmigung im vereinfachten Verfahren nach § 61 HBauO für das Neubauvorhaben der Beigeladenen.

Eine denkmalschutzrechtliche Aufnahme in die Denkmalliste erfolgte auch nach Inkrafttreten des Denkmalschutzgesetzes vom 5. April 2013 nicht. Allerdings sprach sich der Denkmalrat der Beigeladenen im Mai 2014 gegen einen Abriss der Wohnhausanlage aus.

Die Antragsteller wehren sich zivilrechtlich gegen die ausgesprochene Kündigung und eine Räumung ihrer Wohnungen.

Mit Schreiben vom 17. Oktober 2014 beantragten sie gegenüber der Antragsgegnerin unter Hinweis auf einen unmittelbar bevorstehenden Beginn der Abrissarbeiten die Anerkennung der Wohnhausanlage als denkmalrechtlich geschütztes Ensemble und den Erlass einer Untersagungsverfügung gegen die Beigeladene. Die Antragsgegnerin informierte die Antragsteller am 21. Oktober 2014 telefonisch darüber, dass sie an ihrer bisherigen Einschätzung festhalten und eine Denkmaleigenschaft der Anlage weiterhin verneinen werde.

Am 22. Oktober 2014 haben die Antragsteller ihr Begehren mit einem Antrag gemäß § 123 VwGO vor dem Verwaltungsgericht weiter verfolgt. Mit Beschluss vom 23. Oktober 2014 hat das Verwaltungsgericht diesen Antrag abgelehnt und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt, es könne dahinstehen, ob der Antrag auf Eintragung der baulichen Anlage in die Denkmalliste bereits mangels subjektiver Rechte der Antragsteller unzulässig sei, jedenfalls fehle es an einem Anordnungsanspruch. Die Antragsteller seien als Mieter bzw. Nutzungsberechtigte ihrer Wohnungen nicht Verfügungsberechtigte i.S. des Denkmalschutzgesetzes. Zwar fehle eine gesetzliche Definition

des „Verfügungsberechtigten“ im Gesetz. Nach der Gesetzessystematik der Regelungen, in denen der Begriff verwendet werde, erfasse er Mieter, Pächter und sonstige Nutzungsberechtigte jedoch nicht. Diese würden in verschiedenen Vorschriften, so in §§ 13 Abs. 1 Satz 4 und 7 Abs. 6 des Gesetzes, vom Verfügungsberechtigten unterschieden. Auch § 1 Abs. 2 des Gesetzes differenziere zwischen einer Verfügungsberechtigung und einer obligatorischen Berechtigung. Eine Einbeziehung von Mietern in die sonstigen Berechtigungen und Verpflichtungen, die speziell die Verfügungsberechtigten betreffen, sei nach Sinn und Zweck des Denkmalschutzgesetzes nicht geboten und folge auch nicht aus höherrangigem Recht. Der dem Denkmaleigentümer insoweit nach der neueren höchstrichterlichen Rechtsprechung zukommende Drittschutz im Denkmalrecht beruhe auf den ihm auferlegten Pflichten zur Erhaltung und Pflege des Denkmals und lasse sich nicht auf das Nutzungsrecht eines Mieters übertragen.

II.

Die zulässige Beschwerde der Antragsteller gegen die verwaltungsgerichtliche Entscheidung bleibt ohne Erfolg.

Die Beschwerde ist unbegründet, weil die mit ihr dargelegten Gründe, die das Beschwerdegericht gemäß § 146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO allein zu prüfen hat, es nicht rechtfertigen, den erstinstanzlichen Beschluss zu ändern. Die Beschwerdebegründung der Antragsteller ist nicht geeignet, die tragende Erwägung des Verwaltungsgerichts zur fehlenden Verfügungsberechtigung der Antragsteller in Frage zu stellen.

Zutreffend hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, dass es den Antragstellern an dem erforderlichen subjektiven Recht fehle, die Antragsgegnerin zu einer Eintragung der Wohnhausanlage in die Denkmalliste nach § 6 Abs. 2 Satz 1 DSchG vom 5. April 2013 (HmbGVBl. S. 142 – DSchG –) zu verpflichten. Nach dieser Regelung können nur „Verfügungsberechtigte“ über das Denkmal eine Eintragung „anregen“.

1. Als Wohnungsmieter bzw. Nutzungsberechtigte aufgrund ihres Mitgliedsrechts in der Beigeladenen sind die Antragsteller keine „Verfügungsberechtigten“ über die Wohnhausanlage, die als Denkmalensemble nach § 4 Abs. 3 DSchG ganz oder teilweise in die Denkmalliste eingetragen werden soll. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht die Auffassung vertreten, dass „Verfügungsberechtigte“ nach dem DSchG nur dinglich (sachenrechtlich) Berechtigte sein können, es hieran aber fehlt, wenn, wie bei einem Mieter oder vergleichbar Nutzungsberechtigten, lediglich eine obligatorische, sich aus vertraglichen bzw. mitgliedschaftlichen Beziehungen ergebende Berechtigung an einem mutmaßlichen Denkmal besteht. Zwar enthält das DSchG keine Legaldefinition der/des Verfügungsberechtigten. Jedoch lässt sich jedenfalls einzelnen Regelungen und dem gesamten Regelungsgefüge dieses Gesetzes entnehmen, dass der Begriff des/der Verfügungsberechtigten ausschließlich dingliche Verfügungsberechtigungen erfassen soll.

Diese Differenzierung des Gesetzgebers lässt bereits § 1 Abs. 2 DSchG erkennen. In der Vorschrift verpflichtet der Gesetzgeber die Antragsgegnerin, alle in ihrem Besitz stehenden Denkmäler vorbildlich zu unterhalten, und erstreckt diese Verpflichtung umfassend auf die Stellung „als Eigentümerin oder sonst Verfügungsberechtigte und als obligatorisch Berechtigte“. Schon die begriffliche Verbindung der Verfügungsberechtigung mit dem Eigentum, erst recht aber die gesonderte und dazu in Gegensatz gesetzte „obligatorisch Berechtigte“ zeigt, dass der Gesetzgeber obligatorische Berechtigungen nicht als Untergruppe der Verfügungsberechtigung versteht. Diese Unterscheidung setzt sich im Gesetz, wie vom Verwaltungsgericht ausgeführt, in §§ 7 Abs. 6 und 13 Abs. 1 Satz 4 DSchG fort, wo neben der/dem Verfügungsberechtigten gesondert Mieter/Mieterinnen, Pächter/Pächterinnen und sonstige Nutzungsberechtigte genannt werden, die obligatorisch Berechtigten also ebenfalls nicht zu den Verfügungsberechtigten gezählt werden. Dieser Umstand ist auch nicht etwa, wie die Antragsteller zu meinen scheinen, dem speziellen Regelungsgehalt der beiden Vorschriften geschuldet. Vielmehr handelt es sich bei der gesonderten detaillierten Nennung der typischerweise bestehenden obligatorischen Nutzungsverhältnisse um eine „bürgerfreundliche“ Formulierung der diese Personengruppen treffenden Duldungspflichten gegenüber behördlichen Erhaltungs- oder Wiederherstellungsmaßnahmen an einem Denkmal. Letzteres zeigt sich insbesondere unter Berücksichtigung der Formulierung des § 14 Abs. 3 des zuvor geltenden DSchG vom 3. Dezember 1973 (GVBl. S. 466 i.d.F.d. Änderung v. 25.6.1997, GVBl. S. 267). Diese Vorschrift

enthielt zur Regelung der in §§ 7 Abs. 6 und 13 Abs. 1 Satz 4 DSchG erfassten Sachverhalte in ihrem Satz 1 neben Handlungspflichten auch die Duldungspflicht der „Verfügungsberechtigten“ gegenüber behördlichen Maßnahmen, während in Satz 2 undifferenziert den „obligatorischen Berechtigten“ (nur) die Duldung behördlicher Maßnahmen am Denkmal auferlegt wurde. Der Gesetzgeber hat mit der Neuregelung insoweit keine inhaltliche Änderung der Pflichten verbunden, sondern wollte die Vorschriften nur deutlicher gestalten (vgl. Bürgerschafts-Drs. 20/5703, Begr. zu § 7 Abs. 6E S. 16 und § 13 Abs. 1E S. 17). Mit dem Begriff „Verfügungsberechtigte“ wird vom Gesetzgeber, wie sich aus Erwägungen in der Begründung des gegenwärtig geltenden DSchG (Bürgerschafts-Drs. 20/5703, S. 2, S. 16 zu § 6 Abs. 3E, S. 17 zu § 9E und § 11E), aber auch schon zu den insoweit vergleichbaren Vorgängerregelungen (vgl. Bürgerschafts-Drs. VII/2883 v. 10.4.1973, S. 11 zu § 6E, S. 13 zu § 15E) ergibt, dabei vornehmlich der Denkmaleigentümer verbunden, dem eigentumsähnliche Berechtigungen gleichgestellt werden.

Soweit die Antragsteller diesem Begriffsverständnis auch im Beschwerdeverfahren entgegenhalten, dass Kommentatoren von Denkmalschutzgesetzen anderer Länder dem dort ebenfalls verwendeten Begriff des Verfügungsberechtigten einen deutlich weiteren Begriffsinhalt beimessen, der auch Mieter oder Besitzer erfasse (so etwa Martin, in: Kommentar zum Brandenburgischen Landesdenkmalgesetz, § 7 Ziff. 2.4.2 zur Erhaltungspflicht, — zitiert nach der von den Antragstellern erstinstanzlich vorgelegten Kopie — Anlage 11 zum Antrag), gibt dies — ungeachtet der Frage, ob die Auffassung tatsächlich mit dem jeweiligen Landesdenkmalschutzgesetz in Übereinstimmung zu bringen ist — keinen Anlass für eine gleichartige Auslegung der hamburgischen Vorschriften. Denn hieraus kann für die Auslegung der konkreten, vom hamburgischen Landesgesetzgeber autonom getroffenen Regelungen nichts hergeleitet werden. Vielmehr wird gerade hinsichtlich der Reichweite der Normierungen der Erhaltungs-, Instandsetzungs- und Wiederherstellungsregelungen der Landesdenkmalschutzgesetze in der übergreifenden Literatur — teilweise bedauernd — ausgeführt, dass die Gesetze insoweit eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen und Begriffe enthalten, die einer einheitlichen Beurteilung nicht zugänglich sind (vgl. etwa Martin in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 2. Aufl. 2006, Abschn. B Rn. 70, 74; Wurster/Hartleb in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Stand: 7.2014, Abschnitt D, Rn. 232).

Entgegen der Auffassung der Antragsteller kommt eine andere Auslegung des Begriffs „Verfügungsberechtigte“ im DSchG auch nicht etwa deshalb in Betracht, weil diese Auslegung der Zielsetzung des DSchG nicht entspreche: Auch Mieter und Pächter seien als Nutzer und Besitzer häufig zivilrechtlich zu (Schönheits-)Reparaturen verpflichtet und müssten deshalb den nach § 7 DSchG den Verfügungsberechtigten obliegenden Erhaltungspflichten unterliegen. Ungeachtet der Frage, ob die Mietern zivilrechtlich vielfach übertragene Pflicht zu Schönheitsreparaturen überhaupt den denkmalrechtlichen Begriffen der Erhaltung oder Instandsetzung unterfällt, da diese nicht die übliche Abnutzung des Denkmals durch eine normale, objektangemessene Nutzung erfassen sollen (vgl. etwa Viebrock in: Martin/Krautzberger, a.a.O., Abschnitt G Rn. 153 bis 155), muss die zivilrechtliche Weitergabe von Eigentümerpflichten an die Nutzer eines Denkmals keineswegs auf die sich aus dem öffentlich-rechtlichen Denkmalrecht ergebende Pflichtenstellung durchgreifen. Denn die im Denkmalrecht geregelten Pflichten und Rechte, die in Hamburg (nur) den Verfügungsberechtigten betreffen, soweit kein Eingriff (§ 7 Abs. 5 DSchG) in ein Denkmal vorliegt, erfordern aus der Natur der Sache keine Erstreckung der Erhaltungs- oder gar einer Instandsetzungsverpflichtung auf einen nur obligatorischen Berechtigten. Dieses spiegelt sich schon in den sehr unterschiedlichen Regelungen in den Denkmalschutzgesetzen der Länder wieder. Eine Ausdehnung des Begriffs der/des Verfügungsberechtigten auf Mieter oder sonstige Nutzungsberechtigte hätte nach der Verwendung des Begriffs im DSchG im Übrigen unter anderem zur Konsequenz, dass nach § 12 DSchG jeder Mieterwechsel in einem denkmalgeschützten Gebäude anzeigepflichtig wäre und diese Pflicht auch von den Mietern selbst (oder im Todesfall gar von deren Erben) zu erfüllen wäre, sie nach § 25 Abs. 2 DSchG über das Denkmal auskunftspflichtig wären oder die Antragsgegnerin im Falle der Eintragung eines Denkmals in die Denkmalliste nach § 6 Abs. 3 DSchG auch die obligatorisch Berechtigten zu ermitteln und über die Eintragung zu unterrichten hätte. Derartige Konsequenzen sind in der Sache zur Sicherung des Denkmalschutzes nicht erforderlich und vom Gesetzgeber auch nicht beabsichtigt.

Für die weitergehende, in den Ausführungen der Antragsteller angelegte Annahme, der Gesetzgeber des DSchG messe dem Begriff „Verfügungsberechtigte“ in den einzelnen Vorschriften des Gesetzes jeweils unterschiedliche Begriffsinhalte bei, fehlt ebenfalls jeder Anhalt. Die Regelungen und ihre Begründung im Gesetzgebungsverfahren lassen solches nicht erkennen.

2. Ferner ergibt sich für obligatorisch Berechtigte an einem Denkmal auch im Übrigen aus § 6 Abs. 2 Satz 1 DSchG kein subjektives Recht, das ihnen einen Anspruch auf dessen Aufnahme in die Denkmalliste vermitteln könnte. Das Gesetz selbst lässt ein solches Recht nicht erkennen, da es bereits den Verfügungsberechtigten, zu denen die Antragsteller nach den Erwägungen zu 1. nicht zählen, nach seinem Wortlaut lediglich eine „Anregung“ auf Eintragung gegenüber der Antragsgegnerin zubilligt.

Auch wenn die Wortwahl des Gesetzgebers „möglicherweise“ darauf zurückzuführen ist, dass die Eintragung nicht konstitutiv ist, weil sich die Denkmaleigenschaft unmittelbar kraft Gesetzes ergibt, wenn dessen Voraussetzungen erfüllt sind, und der Antragsgegnerin insoweit gar keine eigene Entscheidungsbefugnis über einen „Antrag“ zusteht, lässt sich auch hieraus kein subjektives Recht von Mietern auf Eintragung eines Denkmals herleiten. Denn die „Anregung“ wird sich auch in den Fällen des ipsa-lege-Schutzes allenfalls dann zu einem „Anspruch“ auf Eintragung verdichten können, wenn dies verfassungsrechtlich geboten ist. Ohne einen solchen Anspruch gilt weiterhin, dass das Denkmalschutzrecht zunächst ausschließlich öffentlichen Interessen dient (BVerwG, Urt. v. 21.4.2008, BVerwGE 133, 347, 352 ff.). Lediglich dem Denkmaleigentümer und ihm eigentumsrechtlich Gleichstehenden, wie etwa Erbbauberechtigten (vgl. § 22 Abs. 3 DSchG), kann ggfs. verfahrensrechtlich wie materiell-rechtlich ein subjektives Recht auf denkmalschutzrechtliche Handlungen zustehen. Es ist jeweils die Konsequenz aus den dem Denkmaleigentümer auferlegten Verpflichtungen als Ausfluss der Sozialbindung seines Eigentumsrechts nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.4.2008, a.a.O., S. 352 ff.; Wurster/Hartleb, a.a.O., Rn. 177 – 179; Kallweit, Drittschutz aus dem Denkmalschutz, 2013, S. 195 f.). Eine vergleichbare verfassungsrechtliche Position besitzen obligatorisch Berechtigte nicht. Dies gilt auch dann, wenn sie etwa, wie vorliegend, bei der Beigeladenen Genossenschaftsmitglied sind. Insoweit besitzen sie lediglich Mitgliedschaftsrechte und Anteile am Genossenschaftsvermögen, aber kein Miteigentum an Bestandteilen des Genossenschaftsvermögens.

3. Da es den Antragstellern bereits an einem Recht zur Durchsetzung einer etwaigen Eintragungspflicht in die Denkmalliste fehlt, scheidet auch ein Anspruch auf Erlass der zusätzlich begehrten Untersagungsverfügung aus, mit der der Abriss der Wohnhausanlage unterbunden werden soll.

4. Ob die streitige Wohnhausanlage ein Denkmal nach § 4 Abs. 3 DSchG darstellt, ist aufgrund der fehlenden Antragsrechte der Antragsteller nicht Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits.