

Leitsatz

Bei der Erteilung einer wasserrechtlichen Genehmigung, deren Ausführung ein benachbartes Kulturdenkmal beeinträchtigen kann, sind auch Erwägungen zur Erhaltungspflicht des Eigentümers und zur staatlichen Schutzpflicht vorzunehmen.

Verwaltungsgericht Dresden
Urteil vom 20.9.2019 – 12 K 4607/17
Nicht rechtskräftig
Veröffentlicht in Juris

Zum Sachverhalt

Der Kl. wendet sich gegen eine wasserrechtliche Genehmigung zugunsten der beigeladenen Stadt, die den Betrieb seiner historischen Kirchmühle gefährdet. Das Verwaltungsgericht hob die Genehmigung auf.

Aus den Gründen

1. (...)

Die Anfechtungsklage ist auch im Übrigen zulässig. Insbesondere ist der Kl. klagebefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO). Es besteht die Möglichkeit, dass er durch die der Beigeladenen erteilte wasserrechtliche Genehmigung in eigenen Rechten verletzt ist. In der hier vorliegenden Konstellation einer Drittanfechtungsklage liegt die Klagebefugnis vor, wenn dem Interesse des Kl. dienende Rechtsvorschriften (zumindest auch) verletzt sein können. Drittschutz vermitteln dabei nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts solche Vorschriften, die nach dem in ihnen enthaltenen Entscheidungsprogramm für die Behörde auch der Rücksichtnahme auf Interessen eines individualisierbaren, d.h. sich von der Allgemeinheit unterscheidenden, Personenkreises dienen. Dabei genügt es, dass durch die Rechtsvorschriften neben dem öffentlichen Interesse auch Individualinteressen geschützt werden sollen (vgl. BVerwG, Urt. v. 16. März 1989 – 4 C 36/85 – juris; Urt. v. 13. März 1981 – 4 C 1/78 – juris). Weiterhin genügt es für die Bejahung der Klagebefugnis, wenn die Voraussetzungen nach § 42 Abs. 2 VwGO nur hinsichtlich einzelner mit einem Verwaltungsakt getroffener Regelungen gegeben sind. Auch in diesen Fällen ist die Klage insgesamt zulässig (vgl. R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl., § 42 Rn. 70).

Hier besteht die Möglichkeit einer Verletzung des Eigentumsgrundrechts des Kl. aus Art. 14 Abs. 1 GG. So macht der Kl. u.a. geltend, dass die Wehranlage als Scheinbestandteil des Grundstücks (§ 95 Abs. 1 Satz 2 BGB), auf dem das Wasserrad der Kirchmühle betrieben worden sei, in seinem Eigentum gestanden habe. Auch macht er geltend, dass sein altes Wasserrecht völlig entwertet worden sei, die Denkmalsubstanz der Kirchmühle gefährdet werde und sein eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb beeinträchtigt werde.

2. Die Drittanfechtungsklage ist auch begründet. Die wasserrechtliche Genehmigung vom 14. Juli 2014 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 8. August 2019 ist aufzuheben. Die Genehmigung ist rechtswidrig und verletzt den Kl. in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Rechtsgrundlage für die der Beigeladenen erteilte wasserrechtliche Genehmigung ist § 36 WHG i.V.m. § 26 Abs. 1 SächsWG. Hiernach bedürfen die Errichtung oder Beseitigung von Anlagen in, an, unter und über oberirdischen Gewässern und im Uferbereich der wasserrechtlichen Genehmigung und sind so zu errichten, zu betreiben, zu unterhalten und stillzulegen, dass keine schädlichen Gewässerveränderungen zu erwarten sind und die Gewässerunterhaltung nicht mehr erschwert wird, als es den Umständen nach unvermeidbar ist. Nach § 26 Abs. 2 SächsWG muss sich die wasserrechtliche Genehmigung an den Bewirtschaftungszielen nach den §§ 27 bis 31 und 47 WHG ausrichten und den im jeweiligen Maßnahmenprogramm nach § 84 WHG gestellten Anforderungen entsprechen. Nach § 26 Abs. 4 SächsWG ist die wasserrechtliche Genehmigung zu versagen, wenn von dem beabsichtigten Unternehmen eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit oder erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für andere Grundstücke, Bauten oder sonstige Anlagen zu erwarten sind, die durch Bedingungen oder Auflagen weder verhütet noch ausgeglichen werden können. Diese Vorgaben hat der Bekl. nicht eingehalten. Durch die der Beigeladenen erteilte wasserrechtliche Genehmigung sind die rechtlich geschützten Interessen des Kl. in individualisierter und zugleich qualifizierter Weise betroffen.

Im Allgemeinen ist die Wasserbehörde bei der Gestattung einer Nutzung gehalten, die Belange anderer im Rahmen des ihr zustehenden Ermessens zu berücksichtigen. Das Wasserhaushaltsgesetz gewährt keine Rechtsansprüche auf Benutzungen im Sinne von § 3 WHG, sondern macht jeden Zugriff auf das Wasser von einer konstitutiven behördlichen Zulassung abhängig. § 1 a Abs. 3 WHG stellt darüber hinaus klar, dass das Grundeigentum ein Recht auf Benutzung oder Ausbau eines Gewässers nicht einschließt. Dass eine solche öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung mit dem Grundgesetz, insbesondere auch mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG im Einklang steht, hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 15. Juli 1981 (Az.: 1 BvL 77/79, BVerfGE 58, 300, „Nassauskiesung“) bestätigt. Auf der Grundlage dieser gesetzlichen Ordnung des Wasserhaushalts hat die Behörde über die Zulassung der Wasserbenutzungen – insbesondere auch mehrerer konkurrierender Benutzungen – nach pflichtgemäßem Ermessen (Bewirtschaftungsermessen) zu entscheiden (vgl. § 12 Abs. 2 WHG), es sei denn, dass eine Benutzung gemäß § 6 WHG von vornherein zu versagen ist. Dementsprechend stellt auch § 4 Abs. 1 Satz 2 WHG die Anordnung von Auflagen und Benutzungsbedingungen zum Schutz anderer vor nachteiligen Auswirkungen in das Ermessen der Behörden. Damit wird zugleich zum Ausdruck gebracht, dass solche Beeinträchtigungen ggf. auch Anlass zur Versagung einer beantragten Benutzung geben können. Aus den vorangestellten grundsätzlichen Erwägungen folgt, dass dieses Ermessen von der Behörde nicht nur im öffentlichen Interesse zu gebrauchen ist, sondern dass dem genannten Personenkreis ein Anspruch auf ermessensgerechte – d. h. insbesondere rücksichtnehmende – Beachtung und Würdigung seiner Belange zusteht (vgl. BVerwG, Urt. v. 15. Juli 1987 – 4 C 56/83 – juris Rn. 15 ff.).

In Anwendung dieser Grundsätze macht der Kl. zu Recht eine Verletzung zumindest auch seinem Schutz dienender Vorschriften geltend. Zwar wird er in seinem Eigentumsgrundrecht nicht unter dem Gesichtspunkt des Scheinbestandteils verletzt (a). Eine Verletzung beruht aber auf den nicht ausreichend berücksichtigten Vorgaben des Denkmalschutzes (b).

(...)

b) Der Kl. ist in seinem Eigentum (Art. 14 GG) aber deshalb verletzt, weil der Bekl. bei der Erteilung der streitgegenständlichen Erlaubnis die Belange des Denkmalschutzes nicht ausreichend berücksichtigt hat.

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass der Eigentümer eines Denkmals grundrechtlich verankerten Drittschutz gegen benachbarte Anlagen beanspruchen kann, wenn diese sein Denkmal erheblich beeinträchtigen. Schutzwürdige Interessen des Denkmaleigentümers können sich nur aus Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG mit der Folge ergeben, dass die Verletzung seiner Rechte dann vorliegt, wenn die Planung den mit der Unterschutzstellung des Denkmals angestrebten Zweck erheblich beeinträchtigen und die vom Denkmaleigentümer in Erfüllung der ihm auferlegten Erhaltungspflicht getätigten Investitionen in die Denkmalsubstanz nachträglich entwerten kann (vgl. BVerwG, Beschl. v. 12. Januar 2016 – 4 BN 11/15 – juris Rn. 10 ff.; BVerwG, Beschl. v. 14. September 2017 – 4 B 28/17 – juris Rn. 5 ff.). Nach diesen Maßgaben kann sich der Kl. mit Erfolg auf die Verletzung von Denkmalschutzrecht berufen.

Nach § 26 Abs. 4 SächsWG ist die wasserrechtliche Genehmigung zu versagen, wenn von dem beabsichtigten Unternehmen eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit oder erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für andere Grundstücke, Bauten oder sonstige Anlagen zu erwarten sind, die durch Bedingungen oder Auflagen weder verhütet noch ausgeglichen werden können. Der Begriff des Wohls der Allgemeinheit umfasst nicht nur wasserwirtschaftliche Erfordernisse, sondern auch andere nach öffentlichem Recht, z. B. solche des Natur- und Landschaftsschutzes, des Denkmalschutzes oder städtebaulicher Belange (VG Augsburg, Urt. v. 27. Januar 2015 – Au 3 K 14.185 –, juris Rn. 101). Die Belange des Denkmalschutzes kommen hier zum Tragen.

Die Kirchmühle ist ein Kulturdenkmal im Sinne des § 2 Abs. 1 SächsDSchG. Kulturdenkmale sind nach dieser Vorschrift u. a. von Menschen geschaffene Sachen und Sachgesamtheiten, deren Erhaltung wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen, wissenschaftlichen, städtebaulichen oder landschaftsgestaltenden Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt. Zu einem Kulturdenkmal gehören nach § 2 Abs. 2 SächsDSchG auch Zubehör und Nebenanlagen, soweit sie mit der Hauptsache eine Einheit von Denkmalwert bilden. Von der Aufnahme in ein Verzeichnis ist der Denkmalschutz nicht abhängig (§ 10 Abs. 1 Satz 2 SächsDSchG). Kulturdenkmale sollen jedoch nach § 10 Abs. 1 Satz 1 SächsDSchG nachrichtlich in öffentliche Verzeichnisse (Kulturdenkmalisten) aufgenommen werden. Die Kirchmühle ist in der Kulturdenkmaliste des Landesamtes für Denkmalpflege Sachsen eingetragen (Obj.-Dok.-Nr. 09289769) mit der Kurzcharakteristik „Wohnstallhaus (ehemalige Mühle) und Wasserbau; rückseitig Fachwerk, Emblem mit zwei Löwen über der Tür, technik- und ortsgeschichtliche Relevanz, ortsbildprägend“. Aus dem Wortlaut und den der Eintragung beigefügten Fotos sowie der Denkmalkarte (https://denkmaliste.denkmalpflege.sachsen.de/Gast/Denkmalkarte_Sachsen.aspx#) ist ersichtlich, dass die Kirchmühle als Sachgesamtheit unter Denkmalschutz steht – bestehend aus dem Wehr, dem Wassergraben und der Mühle. In der Denkmalliste ist das Denkmal entsprechend gekennzeichnet. Auf den Fotos sind die Ausleitstelle/Wehrschwelle, der Mühlgraben und das Gebäude zu sehen. Zudem hat das Landesamt für Denkmalpflege in seiner Fachstellungnahme vom 14. Juni 2019 ausgeführt, dass zum Schutzgut neben dem Gebäude selbst seine mühlentechnische Ausstattung und der Wasserantrieb nebst zuführendem Mühlgraben und Wehr (Bestand bis 2010) zählen.

Durch die Unterschutzstellung eines Kulturdenkmals wird das Eigentum daran im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG beschränkt. Die eigentumsgestaltende Wirkung der Unterschutzstellung erschöpft sich jedoch nicht in den Beschränkungen der Verfügungsbefugnis; vielmehr ist der Eigentümer darüber hinaus verpflichtet, das Kulturdenkmal im Rahmen der wirtschaftlichen Zumutbarkeit nach denkmalpflegerischen Grundsätzen zu erhalten, zu pflegen, in Stand zu setzen, vor Gefahren zu schützen und, soweit möglich und zumutbar, der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Erhaltungspflicht ist auf Dauer angelegt und vom Eigentümer grundsätzlich auf eigene Kosten zu erfüllen. Auch wenn die Unterschutzstellung allein im öffentlichen Interesse und nicht im privaten Interesse des Eigentümers liegt und dieses öffentliche Interesse grundsätzlich geeignet ist, die einschränkende Regelungen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zu rechtfertigen, genügt es nicht, den Eigentümer für die Erhaltung und Pflege in Anspruch zu nehmen. Der Gesetzgeber hat vielmehr eine umfassende Schutzpflicht für das Kulturdenkmal (vgl. OVG LSA, Beschl. v. 5. März 2014 – 2 M 164/13 –, u. a. zu § 9 Abs. 2 Satz 1 DenkmSchG LSA, der inhaltlich § 8 Abs. 1, § 9 Abs. 2 SächsDSchG entspricht, und zum denkmalrechtlichen Umgebungsschutz). Deshalb sind bei der Erteilung einer wasserrechtlichen Genehmigung auch Erwägungen zur Erhaltungspflicht des Eigentümers und zur staatlichen Schutzpflicht vorzunehmen. Daran fehlt es hier.

Im Erstbescheid vom 14. Juli 2014 finden sich keine Erwägungen zum Denkmalschutz und zur Gefährdung des Denkmals. Im Bescheid wird ausgeführt, dass die zu errichtende Anlage die geltenden Anforderungen erfülle hinsichtlich Gewässerökologie, Mindestabfluss, Durchgängigkeit, Hochwasserschutz und Nachhaltigkeit, so dass bei Beachtung der Nebenbestimmungen keine Gründe der Versagung der Genehmigung gesehen würden. Diese Ausführungen beschränken sich auf wasserrechtliche Erwägungen.

Auch die Ausführungen im Widerspruchsbescheid vom 8. August 2019 berücksichtigen die Vorgaben des Denkmalschutzes nicht in ausreichendem Maße. Im Widerspruchsbescheid führt der Bekl. aus, dass eine Verletzung der Rechte des Kl. unter dem Gesichtspunkt des Denkmalschutzes nicht in Betracht komme. In der wasserrechtlichen Genehmigung sei die denkmalschutzrechtliche Genehmigung nicht enthalten. Die denkmalschutzrechtlichen Belange seien allein in einem denkmalschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu prüfen. Von einer erheblichen Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes der Mühle durch die Rampe sei nicht auszugehen. Weiter wird darauf hingewiesen, dass es aus wasserrechtlicher und -fachlicher Sicht nicht möglich sei, sämtliche öffentliche und private Interessen beim Bau der Rampe an dieser Örtlichkeit „unter einen Hut zu bringen“. Möglicherweise sei es richtig, dass die gewählte Variante für eine denkmalgerechte Lösung insbesondere in trockenen Sommermonaten nicht zufriedenstellend sei. Angesichts der Notwendigkeit, eine neue Anlage unter Einhaltung der wasserrechtlichen Vorschriften kurzfristig unter Zuhilfenahme von Fördermitteln zu errichten, sei es trotz der durchaus gegebenen Denkmalschutzproblematik als interessengerecht anzusehen, entsprechend zu verfahren. Der Bekl. hat damit das ihm eingeräumte Ermessen fehlerhaft ausgeübt. Indem er bei seiner Abwägung den wasserrechtlichen und wasserfachlichen Aspekten den Vorrang eingeräumt hat, ohne die denkmalrechtliche Erhaltungspflicht des Eigentümers und die staatliche Schutzpflicht in seinem Abwägungsprozess zu berücksichtigen, hat er zum einen das Wohl der Allgemeinheit außer Acht gelassen und damit den Zweck des § 26 Abs. 4 SächsWG

nicht ausreichend beachtet. Der Bekl. hat außerdem den wasserrechtlichen Gesichtspunkten ein zu hohes Gewicht beigemessen. So sind Verwaltungsakte auch dann ermessensfehlerhaft. Wenn die Behörde – wie hier – zwar alle einschlägigen Tatsachen und Gesichtspunkte berücksichtigt, einzelnen davon aber ein Gewicht beimisst, das ihnen nach objektiven, am Zweck des Gesetzes und sonstiger einschlägiger Rechtssätze, insbesondere auch etwa betroffener Grundrechte, orientierten Wertungsgrundsätzen nicht zukommt (W.-R. Schenke/Ruthig, VwGO 25. Aufl., § 114 Rn. 13).

Etwas anderes ergibt sich im vorliegenden Fall auch nicht daraus, dass der Bekl. im Widerspruchsbescheid die Stellungnahme des Landesamtes für Denkmalpflege – der Denkmalfachbehörde (§ 3a Abs. 1 und 2 SächsDSchG) – vom 14. Juni 2019 wiedergibt, in der ausgeführt wird, dass durch die Ausführung der Sohlgleite ein regelmäßiger Betrieb der Schauanlage Mahlmühle und der angekoppelten Wasserkraft nicht mehr möglich sei. Auch der Hinweis des Landesamtes für Denkmalpflege, dass der öffentliche Belang nicht vollständig ausgeblendet werden könne und die Ansprüche des zum Schutz des Denkmals Verpflichteten nicht beschnitten werden könnten, selbst wenn heute hohe Anforderungen im Hinblick auf Fische und Kleinstlebewesen bestünden, wird vom Bekl. nur zitiert, aber nicht in den Abwägungsprozess eingestellt. Vielmehr vertritt der Bekl. den Standpunkt, dass die Zerstörung der Wehranlage im Jahr 2010 dazu geführt habe, dass dem Mühlgraben kein Wasser mehr zugeführt werden können. Die Beeinträchtigung der Unterschutzstellung der Mühle sei bereits durch die Zerstörung des Wehrs eingetreten und nicht durch die Planung und Errichtung der Anlage. Dadurch, dass der Bekl. diesen Zusammenhang herstellt, unterlässt er die Berücksichtigung denkmalschutzrechtlicher Belange. Das betrifft insbesondere den Gesichtspunkt der Erhaltungspflicht des Kl.. Diese lässt der Bekl. unberücksichtigt, obwohl das Landesamt für Denkmalpflege in seiner Fachstellungnahme als Schutzgut des Kulturdenkmals Kirchmühle ausdrücklich auch den Mühlgraben und das Wehr (Bestand bis 2010) aufführt und darauf hinweist, dass der Graben und seine Ausleitung aus dem Dorfbach sowie die Antriebstechnik von der im Bescheid genehmigten Maßnahme direkt und in schädigender Weise betroffen seien. Der Bekl. setzt sich nicht damit auseinander, welche Wirkung die wasserrechtliche Genehmigung für den Erhalt der Mühle hat, wenn der Mühle aufgrund der Sohlrampe das „Wasser abgegraben“ wird. Letztlich ignoriert er die Einschätzung der Fachbehörde, wonach das Wasser in technischer Hinsicht nötig sei, um das Antriebsrad und zuführende hölzerne Kanäle vor Austrocknung, Rissbildung und Verformung zu schützen, und die mit der Ausführung der Sohlgleite im Jahr 2015 als Wehrschwelle gesetzte Natursteinmauer bewirke, dass der Mühlgraben nicht mehr kontinuierlich mit Wasser versorgt sei, sondern nur bei sehr hohen Wasserständen. Ebenfalls zu keiner anderen Wertung führt die im Widerspruchsbescheid angeführte Absicht des Bekl., sowohl die Interessen des Gewässerschutzes als auch die des Mühlenbesitzers zu berücksichtigen. Dazu sei im Planungsprozess das Ziel formuliert worden, die Funktionsfähigkeit der geplanten Sohlrampe mit so wenig Wasser wie möglich zu konzipieren, dass Einschränkungen für den Zufluss zum Mühlgraben im Interesse des Erhalts eines Wasserzuflusses zur Kirchmühle auf das notwendige Maß beschränkt würden. Der unteren Wasserbehörde sei die Bedeutung der Mühle für den Denkmalschutz bewusst. Trotz dieses Hinweises konzentriert sich die Abwägung letztlich auf die wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele. Das bringt der Bekl. dadurch zum Ausdruck, dass er ausführt, vorrangig bestehe das Erfordernis zur

Herstellung der gewässerökologischen Durchgängigkeit. Dies führe im vorliegenden Fall dazu, dass der Mühlgraben aufgrund des geringen Wasserdargebotes im L. Bach insbesondere bei Niedrigwasser nicht kontinuierlich mit Wasser versorgt werden könne. So könne der Kl. den Betrieb der Mühle nicht nach seinen Vorstellungen ausüben. Die Fischaufstiegsanlage sei nur mit einer Beaufschlagung von mindestens 3 MNQ (mittlerer Niedrigwasserabfluss MNQ = 20 l/s) funktionsfähig. In der ausgeführten Variante werde ab ca. 60 l/s auch der Mühlgraben bespannt. Die aus der geringen Wasserzufuhr folgende Beeinträchtigung der Denkmalsubstanz und der Umstand, dass ein dauerhafter Erhalt der denkmalgeschützten Mühle ohne Wasserzufuhr nicht möglich ist, wird in die Abwägung nicht eingestellt. Unter Berücksichtigung des gesamten Abwägungsvorgangs ist für die Kammer die im Widerspruchsbescheid gezogene Schlussfolgerung des Bekl. nicht nachvollziehbar, mit der errichteten Variante sei eine Lösung erfolgt, die auch die Interessen des Denkmalschutzes berücksichtige.

Das Vorbringen des Bekl. im Rahmen der Klageerwiderung lässt ebenfalls keine Erwägungen zur Erhaltungspflicht des Eigentümers und zur staatlichen Schutzpflicht erkennen. In der Klageerwiderung führt der Bekl. aus, die Belange des Denkmalschutzes seien berücksichtigt worden, indem eine Ausleitungsmöglichkeit von Wasser in den Mühlgraben vorgesehen worden sei und das Ziel der Planung eine möglichst geringe Wassermenge für die Beaufschlagung der Rampe gewesen sei. Mit diesem Vortrag behauptet der Bekl. lediglich, die Belange des Denkmalschutzes sachgerecht gewichtet zu haben.

c) Da der Kl. in seinem Eigentumsgrundrecht bereits wegen der Gefährdung der Denkmalsubstanz verletzt wird, kann dahinstehen, wie das alte Wasserrecht ausgestaltet ist und ob auch die vom Kl. angenommene Entwertung des alten Wasserrechts vorliegt. Ebenso kann offen bleiben, ob eine Beeinträchtigung des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs in Betracht kommt. (...)