

Anordnung zur Gefahrerforschung, Verhältnis zur Sicherungsanordnung

Hauptpunkte

- 1. Nach einschlägiger Rechtsprechung und Literatur bedarf es im Falle von Sicherungsmaßnahmen in aller Regel keiner exakten Planung und weiter nicht für jedes Detail exakter Anweisungen durch die Behörde.**
- 2. Es genügt zum Teil eine präzise Zielvorgabe und es reicht aus, die schadhafte Bauteile und das Ziel der Reparatur zu benennen.**
- 3. Zur Unterscheidung von Gefahrbeseitigung und Gefahrerforschung.**
- 4. Einer zusätzlichen Anordnung zur Gefahrerforschung bedarf es meist nicht. Die Behörde kann sofort konkrete Maßnahmen anordnen.**

OVG Berlin-Brandenburg

Beschluss vom 5.12.2017 OVG 2 S 16.17

Vorgängig VG Berlin, Beschluss vom 21. April 2017

Rechtskräftig

Zum Sachverhalt

1. Das OVG hat die Beschwerde der AG gegen den Beschluss des VG zurückgewiesen. Die Ast. erwarb im Jahr 2010 von einer Tochter der Deutschen Bahn AG ein aus mehreren Grundstücken bestehendes, etwa 370.000 m² großes Areal, das bis in die 1950er Jahre zu Bahnzwecken genutzt war. Die Untere Denkmalschutzbehörde bemüht sich seit Jahren um die Durchführung von Sicherungsmaßnahmen an dem mittlerweile desolaten Bahnbetriebswerk Potsdam. Die Antragstellerin (die neue Eigentümerin) wendet sich gegen eine Anordnung, mit der die Untere Denkmalschutzbehörde ihr unter Anordnung der sofortigen Vollziehung aufgegeben hat, „zur Ermittlung des Umfanges der denkmalschutzrechtlich erforderlichen Sicherungen zur Erhaltung der Bausubstanz des Rund- sowie des Ringlokschuppens und des Sozialgebäudes gemäß § 8 Abs. 2 DSchG Berlin für jedes der Gebäude eine Objektplanung gemäß S 34 HOAI 2013 („Leistungsbild Gebäude und Innenräume“) sowie eine Tragwerksplanung gemäß S 51 HOAI 2013 zu erstellen. ...

Dem **Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des von der Ast. erhobenen Widerspruchs** hat das VG mit B. vom 21. April 2017 im Wesentlichen mit der Begründung stattgegeben, die Anordnung sei von der Ermächtigung des § 8 Abs. 2 DSchG Bln nicht gedeckt, weil sie die Ast. nicht zur Feststellung der bestehenden Schäden und zur Benennung möglicher Sicherungsmaßnahmen verpflichte, sondern ihr eine Verpflichtung zur umfassenden, detaillierten „Durchplanung“ der Sicherungsmaßnahmen auferlege. Hiergegen richtet

sich die Beschwerde des AG. Die Beschwerde hatte keinen Erfolg; die von dem AG. dargelegten Gründe rechtfertigen keine Änderung der angegriffenen Entscheidung.

2. Im Übrigen ist das Beschwerdevorbringen nicht geeignet, die Annahme des VG in Zweifel zu ziehen, § 8 Abs. 2 DSchG Bln scheidet als Rechtsgrundlage für die Verpflichtung eines Denkmaleigentümers aus, umfangreiche Planungsleistungen in Auftrag zu geben, wenn es — wie hier — um denkmalschutzrechtlich erforderliche **Sicherungsmaßnahmen zur Erhaltung der Bausubstanz** geht.

Das VG geht davon aus, dass es sich bei einer von der Denkmalbehörde für erforderlich gehaltenen Sicherung der Denkmalsubstanz vor Verfall um (zumindest vorläufige) **Gefahrenbeseitigung** und per se nicht mehr um **Gefahrerforschung** handelt. Dieser rechtliche Ausgangspunkt ist aus der Sicht des Senats auch nicht zu beanstanden, denn Maßnahmen der Gefahrerforschung sind angezeigt bei einem Gefahrenverdacht, d.h. wenn aufgrund objektiver Umstände das Vorhandensein einer Gefahr für möglich, aber nicht für sicher gehalten wird (vgl. SächsOVG, Beschluss vom 31. März 2014 - 1 A 699/13 - juris Rn. 6 m.w.N.). Vorliegend geht jedoch der AG. in der angefochtenen Verfügung vom 5. Januar 2017 selbst bereits davon aus, dass „festgestellte Bauschäden, die eine unmittelbare Gefahr für den Substanzerhalt des Rund- und Ringlokschuppens sowie des Sozialgebäudes bedeuten können“, jedenfalls seit Ende 2015 dringend Sicherungsmaßnahmen erfordern, weil — wie im April 2016 augenscheinlich festgestellt „die Gebäudesubstanz erheblich desolat ist“ und die „Gefahr des unwiederbringlichen Verlustes der denkmalgeschützten Gebäude“ sowie zum Teil Einsturzgefahr“ besteht (vgl. S. 1, 7, 8 des Bescheides). Auch ist nicht lediglich, wie der AG. geltend macht, die **generelle** Schadhaftheit der Gebäude bekannt. Vielmehr sind dem von der Ast. in Auftrag gegebenen und dem AG. eingereichten Gutachten der Ingenieur-Büro-P-GmbH über den baulichen Zustand der Dachverbandshölzer und der Gebäudesubstanz vom 13. November 2015 auf den Seiten 12 bis 29 detailliert Feststellungen zu Schädigungen und Maßnahmen zu entnehmen wobei ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass die Sanierungsempfehlungen nur als **Sicherungs-**Maßnahmen zu werten seien und es sich bei den ausgewiesenen Maßnahmen und Feststellungen nur um eine Grobzusammenfassung handele. Ebenso enthält der von dem AG. beauftragte Bericht der G-Gesellschaft, Ermittlung der Honorare für Architekten und Ingenieure zur Grundsicherung Betriebswerk Pankow, vom 30. August 2016, der u.a. auf dem o.a. Gutachten vom 13. November 2015 basiert, für die einzelnen Gebäude Vorschläge für Maßnahmen zur Grundsicherung (vgl. S. 4 und 5) die der AG. in den angefochtenen Bescheid übernommen hat (vgl. S. 10 des Bescheids vom 5. Januar 2017). Dass sich aus der Gesamtheit dieser Vorschläge und Empfehlungen für eine Denkmalschutzbehörde keine anordnungsfähigen

Sicherungsmaßnahmen ableiten ließen, legt der AG. nicht schlüssig dar. Angesichts dessen **kommt eine Maßnahme der bloßen Gefahrerforschung nicht in Betracht.**

Ebenso wenig setzt sich der AG. in der gebotenen Weise mit der Auffassung des VG auseinander, die Denkmalschutzbehörde habe den Umfang der erforderlichen Maßnahmen **jedenfalls dann selbst zu bestimmen**, wenn es um die Sicherung der Denkmalsubstanz vor Verfall gehe, und könne die zu Grunde liegenden fachlichen Bewertungen nicht auf Kosten des Denkmaleigentümers quasi extern erledigen lassen. Das hiergegen angeführte und im Zentrum der Beschwerdebegründung stehende Argument des AG., es habe gerade der Gefahrerforschung bedurft, weil nicht festgestanden habe, welche Schäden mit welchem Ausmaß bestehen, und so der Erlass einer hinreichend bestimmten Verfügung nicht möglich gewesen sei, verfährt nicht. Weder ist die Anordnung von Planungsleistungen die unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit einzig in Betracht kommende Maßnahme, noch kommt als einzige Alternative hierzu allein die pauschale Anordnung der Instandsetzung des Denkmals in Betracht. So weist das VG unter Bezugnahme auf einschlägige Rechtsprechung und Literatur darauf hin, dass es im Falle von Sicherungsmaßnahmen in aller Regel keiner exakten Planung und weiter nicht für jedes Detail exakter Anweisungen durch die Behörde bedürfe. sondern **zum Teil eine präzise Zielvorgabe genüge** und es in der Regel ausreiche, die schadhafte Bauteile und das Ziel der Reparatur zu benennen.

Ohne Erfolg hält der AG. der in dem angefochtenen Beschluss zitierten Entscheidung des OVG Münster (vgl. OVG NRW im Beschluss vom 14. Juli 2003 - 8 A 3991/02 —, Rn. 4 - Juris) entgegen, der dort entschiedene Sachverhalt sei mit dem hiesigen nicht vergleichbar, weil es — anders als hier — um die Beseitigung der Behörde bekannter Schäden gegangen sei, die zudem zwischen den Beteiligten unstreitig bzw. offenkundig gewesen seien. Das von der Ast. beigebrachte o.a. Gutachten vom 13. November 2015 enthält auf 16 Seiten konkrete Schadensbezeichnungen und in der Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse (S. 29/30) u.a. den Vorschlag, die zahlreichen notwendigen Abbrüche durch **Notdächer** zu erneuern, um einen weiteren Verfall abzuwenden. Vor diesem Hintergrund ist es nicht plausibel, dass es dem AG. nicht möglich sein soll, konkrete Sicherungsmaßnahmen anzuordnen. Es wird als ausreichend angesehen, dass die Mängel dargelegt sind und das Ziel der Anordnung eindeutig bestimmt ist, z.B. das Dach zum Schutz vor weiteren Feuchtigkeitsschäden abzudichten, zerstörte Fensteröffnungen zu schließen usw. (vgl. Viebrock, in: Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Auflage 2017, E Rn. 107 mit weiteren Beispielen).

Ebenso wenig verfängt der Hinweis des AG. auf das Urteil des VG vom 28. Januar 2016 (VG 13 K 442/14). In dem entschiedenen Fall war die Behörde nach Ansicht des Verwaltungsgerichts gehalten, der Denkmaleigentümerin im Rahmen des Gefahrerforschungseingriffs die Erstellung eines Gutachtens zum Zustand des Daches aufzugeben, um sich über den Umfang der bereits eingetretenen Beschädigung der Dachkonstruktion und der daraus resultierenden Einsturzgefahr nähere Aufschlüsse zu verschaffen. Es ist zwar anerkannt, dass derartige Gutachten als unmittelbare Vorstufe zur Abwendung der Gefährdung eines Denkmals zu den Sicherungs- und Erhaltungsmaßnahmen gehören, wenn das Baudenkmal gefährdet ist und erst ein Gutachten Aufschluss darüber geben kann, welche Maßnahmen zur eigentlichen Sicherung und Erhaltung durchzuführen sind (vgl. VG München, Beschluss vom 3. März 2016 - 1 S 16.401 —juris Rn. 21; Hess-VGH, Beschluss vom 10. März 1992 - 3 TH 2160,91 — juris Rn. 25). Hiervon zu unterscheiden und insoweit nicht vergleichbar sind jedoch die hier geforderten Planungsleistungen, die über die in den genannten Entscheidungen beschriebene Zielrichtung eines Gutachtens weit hinausgehen. Bei einer Sachlage wie der vorliegenden war es in jedem Fall zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung Aufgabe der Denkmalschutzbehörde, konkrete Sicherungsmaßnahmen zu bezeichnen, ohne dass es in diesem Zusammenhang entgegen der Ansicht des Antragsgegners - auf das frühere Verhalten der Antragstellerin ankommt.

Schließlich ist die getroffene Anordnung **nicht verhältnismäßig**. Es fehlt bereits an der Geeignetheit der angeordneten Planungsleistungen, da diese gemessen an dem desolaten Zustand der denkmalgeschützten Gebäude nicht unmittelbar zu der gebotenen Sicherung vor einem weiteren Verfall führen. Soweit der AG. anführt, die Planungsleistungen seien erforderlich für eine hinreichende Bestimmtheit einer im Anschluss zu treffenden Sicherungsanordnung, gelten die obigen Ausführungen. Insbesondere fehlt es hier jedoch an der nötigen Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, da die Beauftragung von Planungsleistungen in Höhe von über 300.000 € nicht zumutbar ist als Vorstufe zu einer vorübergehenden Sicherung eines Denkmals vor weiteren Gefährdungen. Denn für die Bewertung, ob sich die angeordnete Maßnahme im Rahmen des Zumutbaren im Sinne von § 8 Abs. 2 DSchG Bln hält, kommt es grundsätzlich nicht darauf an, ob eine **Sanierung** des Denkmals zum Zwecke der Erhaltung zu unzumutbaren Belastungen führen würde. Entscheidend ist vielmehr, ob die konkret angeordnete Maßnahme zur vorübergehenden **Sicherung** des Denkmals

vor Gefährdungen als solche zumutbar ist (vgl. Beschluss des Senats vom 30. April 2014 - OVG 2 S 89.13, Beschluss vom 30. Juni 2008 - OVG 2 S 29.08 - juris Rn. 6).

Anmerkung Martin

1. Angesichts des galoppierenden Verfalls der über lange Jahre von den früheren und gegenwärtigen Eigentümern zu vertretenden Schädigung des überregional bedeutenden Eisenbahndenkmals gerät die Untere Denkmalschutzbehörde in erheblichen Zugzwang, die Eigentümerin zur Instandsetzung zu veranlassen. Der im Internet gezeigte Zustand insbesondere des singulären Rundlokschuppens macht verständlich, dass für eine Instandsetzung der gesamten Anlage ein Aufwand in einer Größenordnung von 30 bis 40 Mio Euro notwendig wird. Daraus wird zumindest verständlich, dass die Behörde Planungs- und Kostensicherheit durch die angeordnete weitere Gefahrerforschung erzielen wollte.

2. Die beiden Gerichte haben der Behörde nur scheinbar eine Niederlage beigebracht. Aufgehoben ist nur der Sofortvollzug der Anordnung; diese ist mit Widerspruch angefochten, besteht aber fort. Die Behörde wird die Mahnung der Gerichte verstanden haben, unverzüglich mit Anordnungen zur technischen Sicherung der Baudenkmale zu beginnen und nicht länger zu zögern. Solche Anordnungen können als reformatio in pejus im laufenden Widerspruchsverfahren getroffen werden.