

## **VG Lüneburg Beschluss vom 1.11.2010 – 2 B 73/10 – EzD 2.2.8 Nr. 33**

### **Leitsätze**

- 1. Eine denkmalrechtliche Instandsetzungsverfügung muss hinreichend bestimmt und damit vollstreckbar – sowie geeignet sein.**
- 2. An der Geeignetheit fehlt es, wenn die Beseitigung von Wasserschäden im Innern des Gebäudes gefordert wird, ohne dass ausreichende Maßnahmen zur Abdichtung des Gebäudes von außen gegen Niederschlagswasser verfügt werden.**

### **Aus den Gründen**

I. ...

Der Antragsteller ist Eigentümer des sog. „Waldhauses B. / C.-Villa“, das er bis Februar 2007 als psychiatrische Klinik genutzt hatte. Nach Fertigstellung eines Neubaus zog die Klinik im Februar 2007 nach D. um, seitdem steht das Gebäude leer, wird nicht genutzt und ist dem Verfall preisgegeben.

Am 9. November 2007 wurde das Gebäude als Kulturdenkmal wegen seiner geschichtlichen Bedeutung in das Verzeichnis der Kulturdenkmale Niedersachsens eingetragen. Die C.-Villa habe im Zusammenhang mit der deutschen Kapitulation Anfang Mai 1945 eine wichtige Rolle gespielt. Mit Schreiben vom 21. September 2009 beantragte der Antragsteller die Löschung der Eintragung im Verzeichnis der Kulturdenkmale. Zur Begründung führte er aus, dass nach ihm vorliegenden Unterlagen die C.-Villa weder Ort der Unterzeichnung der Kapitulationsurkunde gewesen sei, noch habe sich hier das Hauptquartier des britischen Oberbefehlshabers Feldmarschall Montgomery befunden. Diesen Antrag lehnte das Landesamt für Denkmalpflege mit Schreiben vom 2. November 2009 ab. Am 4. Mai 1945 sei Generalmajor Walz in seiner Eigenschaft als Kampfkommandant von Hamburg in die Villa C. eskortiert worden und habe dort die von ihm angebotene Kapitulation Hamburgs vor den englischen Truppen verhandelt und unterschrieben. Zur gleichen Zeit habe sich Feldmarschall Montgomery in einem Feldlager auf dem nahe gelegenen Timeloberg befunden. Er habe das Feldlager und die Villa C., in dem sich auch der Stab seines Heeres befunden habe, als seine beiden Hauptquartiere bezeichnet. Die Villa C. sei damit ein wesentlicher Ort des dramatischen historischen Geschehens gewesen und letztlich auch die einzige architektonische Hinterlassenschaft, die diesen besonderen Moment der Geschichte bewahre. In einem weiteren Schriftwechsel ist der Antragsteller dieser Auffassung des Landesamtes für Denkmalpflege entgegengetreten und hat zur Begründung zuletzt eine „Stellungnahme zur historischen Bedeutung der Villa C. in E. -B.“ von Prof. Dr. F. von der Universität Hamburg – Fakultät für Geisteswissenschaften, historisches Seminar – vom 23. März 2010 vorgelegt. Danach sei die Villa C. in keiner Weise eine „Entscheidungszentrale“ im Hinblick auf die Kapitulation gewesen. Alle Fäden seien vielmehr im mobilen Camp der englischen Armee zusammengelaufen, das sich seit dem 1. Mai 1945 auf dem Timeloberg befunden habe.

Wegen der festgestellten Denkmaleigenschaft des Gebäudes hat die Antragsgegnerin den Antragsteller aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, die dem fortschreitenden Verfall des Gebäudes Einhalt gebieten. In dem Zusammenhang haben mehrere Ortsbegehungen stattgefunden, zuletzt am 20. Mai und 26. August 2010. Dabei sind in einem Protokoll die äußerlich sichtbaren Schäden aufgenommen worden, wie insbes. fehlende Dachpfannen, Durchfeuchtung und Schimmelbildung im Bereich von Wänden und Dachschrägen, beschädigte bzw. zerstörte Fußböden und Fußbodenbeläge sowie Verunreinigungen durch Katzenkot. In der Folgezeit ergriff der Antragsteller verschiedene Maßnahmen, um diese Schäden zu beseitigen. Da diese aber aus der Sicht der Antragsgegnerin nicht geeignet waren, den weiteren Verfall des Gebäudes zu stoppen, ordnete sie mit hier angefochtener Verfügung vom 14. September 2010 die Durchführung von Trocknungsmaßnahmen an sämtlichen feuchten Wänden und Dachschrägen, die Reparatur der Fußböden bzw. Fußbodenbeläge sowie die Beseitigung des Schimmelbefalls und sonstiger Verunreinigungen an.

...

II.

Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes hat Erfolg. Die sofortige Vollziehung der denkmalschutzrechtlichen Verfügung ist nicht im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit an der Wahrung der baurechtlichen Ordnung geboten.

...

Maßstab für die Begründetheit des Antrages nach § 80 Abs. 5 VwGO hinsichtlich der denkmalschutzrechtlichen Anordnung sind die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache erhobenen Rechtsbehelfs, hier des Widerspruchs des Antragstellers gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 14. September 2010. Dieser wird voraussichtlich Erfolg haben. Die in dem angefochtenen Bescheid verfügten Anordnungen zur Schadensbeseitigung unterliegen bei der im Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nur gebotenen summarischen Prüfung durchgreifenden rechtlichen Bedenken.

1. Im Rahmen des hier zu entscheidenden Verfahrens kann offen bleiben, ob es sich bei 4 der C. - Villa um ein Baudenkmal handelt oder nicht. Für ein Baudenkmal spricht, dass das Landesamt für Denkmalpflege es mit Schreiben vom 2. November 2009 mit einer ausführlichen und nachvollziehbaren Begründung abgelehnt hat, die C. -Villa aus dem Verzeichnis der Kulturdenkmale Niedersachsens zu streichen. Nach der ständigen Rechtsprechung beider mit Denkmalschutz befassten Senate des Nds. Oberverwaltungsgerichts vermittelt(-e) in erster Linie früher das Institut für Denkmalpflege und nach dessen Errichtung zum 1. Januar 1998 das Landesamt für Denkmalpflege, das als staatliche Denkmalfachbehörde bei der Ausführung des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes mitwirkt und dem insbesondere die in § 21 Satz 2 NDSchG aufgeführten Aufgaben obliegen, das entsprechende Fachwissen (Urteil vom 28.11.2007 12 LC 70/07, BauR 2009, 784 ff.). Dabei kommt der Aufnahme in das Verzeichnis der Baudenkmale Niedersachsens nur deklaratorische Bedeutung zu, wobei allerdings – im Gegensatz zur Auffassung des Antragstellers – der Eigentümer vor der Eintragung nicht angehört werden muss (Schmaltz/ Wiechert, NDSchG, Komm. 1998, §§ 4, 5, Rdn. 24 f). Eine verbindliche Entscheidung darüber, ob ein Bauwerk ein Baudenkmal ist, kann erst im Rahmen einer Incidenter-Prüfung etwa anlässlich eines baurechtlichen oder denkmalschutzrechtlichen Verfahrens erfolgen sowie durch eine negative Feststellungsklage (Schmaltz/ Wiechert §§ 4, 5, Rdn. 28 ff.). Die Frage der Denkmaleigenschaft der Villa C. bedarf vorliegend aber keiner abschließenden Entscheidung, weil die angefochtene denkmalschutzrechtliche Verfügung aus anderen Gründen aufzuheben ist. Dazu im Einzelnen:

2. Die Antragsgegnerin beruft sich als Rechtsgrundlage für die Anordnung der Schadensbeseitigung auf § 89 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, 2. Alt. BauO NI i.V.m. den §§ 23, 25 Abs. 1 DSchG NI. Danach kann die Behörde anordnen, dass derjenige, der dem Denkmalschutzgesetz zuwider in ein Kulturdenkmal eingreift, auf Verlangen der Denkmalschutzbehörde den bisherigen Zustand wiederherzustellen hat. Nach Auffassung der Antragsgegnerin greife der Antragsteller durch Unterlassen der notwendigen Erhaltungs- und Sicherungsmaßnahmen in ein Kulturdenkmal ein. Allerdings erfasst § 25 Abs. 1 mit dem Begriff „Eingriff in ein Kulturdenkmal“ nur genehmigungspflichtige Maßnahmen nach § 10 DSchG, die ohne Genehmigung durchgeführt werden. Hierzu gehört etwa die Anordnung, ungenehmigt vorgenommene bauliche Maßnahmen wieder zu beseitigen, wie etwa beeinträchtigende Anbauten an das Denkmal oder unverträgliche Veränderungen an Fenstern oder Fassaden (Schmaltz/Wiechert, § 25 Rdn. 3 f.). Wie aus dem Tenor der Verfügung und ihrer Begründung ersichtlich ist, geht es darum aber vorliegend nicht. Letztlich will die Antragsgegnerin mit der angefochtenen Verfügung (nur) erreichen, dass vorhandene Schäden an dem Denkmal durch Trocknungs-, Reparatur- und Reinigungsmaßnahmen beseitigt werden, um „die C. -Villa als Baudenkmal zu erhalten“.

Rechtsgrundlage hierfür ist § 23 i.V.m. § 6 Abs. 1 DSchG. Danach sind Kulturdenkmale instand zu halten und wenn nötig instand zu setzen. Die Denkmalschutzbehörden treffen nach pflichtgemäßem Ermessen die hierfür erforderlichen Anordnungen. Gefordert werden können nur Maßnahmen, die zur Erhaltung des Denkmals nötig sind, also solche, ohne die sich der Zustand des Denkmals (weiter) verschlechtern würde. Nur konservierende, das heißt sichernde und schützende Maßnahmen sind zur Erhaltung des Denkmals „nötig“, wie z.B. die Reparatur von Dachschäden, ohne die das Denkmal wegen eindringender Feuchtigkeit (weiter) verfallen würde (Schmaltz/Wiechert § 6 Rdn. 8; OVG NI Urteil vom 24.3.2003 1 L 601/97, NdsRpfl 2003, 358 ff.). Wie alle behördlichen Anordnungen müssen die geforderten Maßnahmen hinreichend bestimmt sowie geeignet sein. Daran fehlt es vorliegend.

a) Gemäß § 37 Abs. 1 VwVfG muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Die getroffene Anordnung muss ihrem wesentlichen Inhalt nach so vollständig, klar und unzweideutig sein, dass der Adressat der Verfügung erkennen kann, was er zu tun hat. Weiterhin müssen die Anordnungen so klar formuliert sein, dass sie nötigenfalls auch im Wege des Verwaltungszwangs

durchgesetzt werden können (Kopp/ Ramsauer, VwVfG, Komm. 10. Aufl. 2008, § 37 Rdn. 5 ff.; Grosse-Suchsdorf/Undorf/Schmaltz/Wiechert, BauO NI Komm., 8. Aufl. 2006, § 89, Rdn. 48).

In der angefochtenen Verfügung heißt es, dass Trocknungsmaßnahmen an sämtlichen feuchten Wänden und Dachschrägen innerhalb des Gebäudes, die Reparatur der Fußböden bzw. Fußbodenbeläge sowie die Beseitigung des Schimmelbefalls und sonstiger Verunreinigungen durchzuführen seien. Diese Anordnungen sind zu unbestimmt, ihnen ist nicht zu entnehmen, was für Maßnahmen der Antragsteller ergreifen soll. Sie sind damit – im Falle der Nichtbefolgung – auch nicht vollstreckbar. Welche Maßnahmen in diesem Zusammenhang zur Erhaltung der Bausubstanz geboten sind, hängt davon ab, welche Schäden an Wänden, Fußböden und Decken tatsächlich vorliegen. Das ist bisher aber nicht ermittelt worden. Zwar hat es mehrere Begehungen des Gebäudes gegeben – zuletzt am 20. Mai und 26. August 2010 –, doch beschränken sich die vorliegenden Protokolle auf eine Aufnahme der äußerlich sichtbaren Schäden. So heißt es dort, dass an mehreren Stellen Dachpfannen fehlen, dass Wände und Dachkehlen durchfeuchtet seien, dass im Bereich der Wände und Dachschrägen Schimmelbildung festgestellt worden sei und dass die Fußböden durch eindringende Feuchtigkeit beschädigt bzw. zerstört seien. Wie weit die Feuchtigkeit aber bereits in die Bausubstanz eingegriffen hat, ist unbekannt. Feuchtigkeitsmessungen sind nicht durchgeführt worden. Von der Intensität der Feuchtigkeitsschäden hängt aber ab, welche Maßnahmen zu ihrer Beseitigung geboten sind. Mag bei einfachen Wasserschäden das Aufstellen von Trocknungsgeräten ausreichend sein, so wird bei tiefergehenden Schäden an Wänden und Fußböden möglicherweise auch das Abschlagen von Putz und Estrich verbunden mit einem Neuaufbau zur fachgerechten Schadensbeseitigung geboten sein. Das Gleiche gilt für die Schimmelbeseitigung. Je nach Intensität des Schimmelbefalls werden zu seiner dauerhaften Beseitigung unterschiedliche Methoden und Maßnahmen angezeigt sein. Ohne eine vorherige Bestandsaufnahme der durch Feuchtigkeit bedingten Schäden, bei der über eine Sichtkontrolle hinaus auch – soweit geboten – einzelne Schadensbereiche freigelegt werden und Feuchtigkeitsmessungen durchgeführt werden, sind die angeordneten Trocknungs-, Reparatur- und Beseitigungs-Maßnahmen zu allgemein gehalten und zu unbestimmt, um sie auch – im Falle der Nichtbefolgung – ggf. vollstrecken zu können.

b) Weiterhin darf die Denkmalschutzbehörde unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nur Maßnahmen anordnen, die geeignet sind, den angestrebten Zweck, nämlich die Sicherung des Denkmals, auch zu erreichen (Schmaltz/Wiechert, § 23 Rdn. 18 f.)

Bei der derzeitigen Sachlage müssen die – ohne weitere Untersuchung der Bausubstanz – angeordneten Maßnahmen zusätzlich auch als ungeeignet angesehen werden. Wie aus den vorgelegten Verwaltungsvorgängen ersichtlich ist, ist die C.-Villa derzeit dem Verfall ausgesetzt, weil – auch weiterhin – unkontrolliert Regenwasser in das Gebäude eindringt und in dem zur Zeit nicht beheizbaren Gebäude zerstörerisch wirken kann. Wie die Protokolle der durchgeführten Begehungen gezeigt haben, weist das Dach zahlreiche Schäden auf, sind Dachrinnen defekt und Fenster nicht wasserdicht verschlossen. Maßnahmen, die bei dieser Hauptursache für den Verfall des Gebäudes ansetzen, lässt die angefochtene Verfügung vermissen. Eine konsequente Abdichtung der äußeren Gebäudehülle wird nicht gefordert. Die Verfügung beschränkt sich darauf, äußerlich sichtbare Schäden wie Schimmelbefall und aufgeworfene Fußböden aufzugreifen und ihre Beseitigung zu fordern, greift aber nicht die Ursachen für die Schäden – ins Gebäude eintretendes Niederschlagswasser – auf. Würde der Antragsteller die angeordneten Maßnahmen – in welcher Intensität auch immer – durchführen, ist damit zu rechnen, dass angesichts der nach wie vor ungehindert eindringenden Feuchtigkeit binnen kurzer Zeit, die gerade beseitigten Schäden erneut und ggf. noch stärker auftreten würden. Dabei ist bisher noch nicht einmal berücksichtigt worden, dass das Gebäude über keine Heizung mehr verfügt. Im kommenden Winter ist also auch mit Frostschäden wie Aufplatzen von Leitungen und Aufbrüchen von Fußböden und Wänden wegen gefrierenden Wassers zu rechnen. Etwaige Instandsetzungsmaßnahmen würden damit schnell wieder in Frage gestellt. Auch insoweit lässt die angefochtene Verfügung keine Ansätze für eine Problemlösung erkennen.

...