

Leitsätze

- 1. Die im öffentlichen Interesse an der Bewahrung geschützter Kulturgüter sehr weit gehende Pflicht zur Instandsetzung und Instandhaltung von Denkmälern wird durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt.**
- 2. Bei der Frage, ob eine Erhaltungsanordnung nach § 7 Abs. 2 DSchG NW die Schwelle der Zumutbarkeit überschreitet, sind neben der sich aus der Unterschützstellung ergebenden Bedeutung des Denkmals alle konkreten Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, insbesondere alle für den Eigentümer erreichbaren Möglichkeiten, die wirtschaftliche Belastung durch die Instandsetzungs- und Instandhaltungspflichten zu reduzieren.**
- 3. Der Eigentümer kann einerseits nicht verlangen, ein in die Denkmalliste eingetragenes Baudenkmal mit denselben Renditeerwartungen wirtschaftlich zu verwerten wie eine beliebige andere Immobilie; andererseits kann ihm nicht zugemutet werden, den Erhalt des Denkmals langfristig und dauerhaft aus seinem übrigen Vermögen zu finanzieren.**
- 4. Je nach den Umständen des Einzelfalls kann eine Erhaltungsanordnung inhaltlich auf Maßnahmen zu beschränken sein, die einen Erhalt des Denkmals noch sichern, ohne den denkmalfachlichen Idealzustand zu erreichen.**
- 5. Es ist Sache des Denkmaleigentümers, zur Darlegung einer behaupteten Unzumutbarkeit von Erhaltungsmaßnahmen ein Nutzungskonzept für sein Denkmal vorzulegen; mangels eines solchen Konzepts kann die Denkmalbehörde eine Erhaltungsanordnung auf der Grundlage einer notwendig groben Prognose zu erwartender Erträge treffen.**

Aus den Gründen

I.

Der Kl. ist Eigentümer eines mit einem etwa in der Mitte des 19. Jhdts. errichteten Fachwerkhaus sowie Nebenanlagen bebauten Grundstücks im Ortskern der beklagten Stadt. Nachdem sich das Amt für Denkmalpflege schon 1985 für eine Unterschützstellung des Fachwerkhauses ausgesprochen hatte, wurde das Gebäude im Februar 2000 vorläufig unter Denkmalschutz gestellt und im November 2000 in die Denkmalliste eingetragen; dies wurde dem damaligen Eigentümer durch Bescheid mitgeteilt. Unmittelbar danach erwarb der Kl. das Eigentum an dem zu diesem Zeitpunkt vollständig in Nutzung stehenden Grundstück durch Zuschlag in der Zwangsversteigerung; im Zwangsversteigerungsverfahren hatte ein Wertgutachten vorgelegen, aus dem sich die Denkmaleigenschaft des Gebäudes sowie bestehende Schäden ergaben. Seine Klage gegen die Eintragung nahm der

Kl. im Mai 2003 zurück. Seit Juli 2001 kam es zu mehreren Ortsterminen auf dem Grundstück, bei denen die Schäden am Gebäude sowie Nutzungsmöglichkeiten des Denkmals erörtert wurden. Der Kl. nahm einige Maßnahmen vor, ohne zuvor eine denkmalrechtliche Erlaubnis einzuholen – Abdichtung im Terrassenbereich, Beseitigung der Haustür und einiger Fenster sowie Verschließen der Öffnungen durch aufgenagelte Bretter-; ein von ihm akzeptiertes Konzept über die weitere Nutzung des Denkmals wurde indes nicht entwickelt, da er in erster Linie den Abbruch des Gebäudes wünschte. Nachdem der Kl. im Januar 2002 erstmals auf erforderliche konkrete Erhaltungsmaßnahmen hingewiesen worden war, erlegte der Bekl. dem Kl. durch die angegriffene Ordnungsverfügung eine Reihe von genau bezeichneten Maßnahmen auf. Die gegen die Ordnungsverfügung gerichtete Klage hat das VG abgewiesen. Der Antrag auf Zulassung der Berufung blieb ebenfalls ohne Erfolg.

II.

Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der angegriffenen Entscheidung des VG (Zulassungsgrund nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) bestehen auf Grund des Antragsvorbringens nicht. Das VG hat zu Recht ausgeführt, dass die auf § 7 DSchG NW gestützte Ordnungsverfügung nicht zu beanstanden ist.

Nach § 7 Abs. 1 DSchG NW hat der Eigentümer eines Denkmals das geschützte Objekt im Rahmen des Zumutbaren instand zu halten, instandzusetzen, sachgemäß zu behandeln und vor Gefährdung zu schützen. Soweit er dieser Pflicht nicht nachkommt, kann die Denkmalbehörde nach ihrem Ermessen die notwendigen Anordnungen zur Erhaltung des Denkmals treffen, § 7 Abs. 2 DSchG NW. Mit diesen Vorschriften werden die aus der Unterschützstellung eines Denkmals folgenden Pflichten konkretisiert. Der Eigentümer ist nicht nur verpflichtet, das Denkmal durch sachgemäße Behandlung vor zukünftigen Schäden zu schützen und einen erreichten denkmalgerechten Erhaltungszustand durch Instandhaltungsmaßnahmen zu bewahren, sondern muss auch – unabhängig vom Zeitpunkt eines Schadenseintritts – vorhandene Schäden beseitigen. Dies schließt grundsätzlich sowohl die Pflicht zu einer fachgerechten Sanierung des Denkmals als auch die Verpflichtung ein, auf die Entstehung von Schäden unverzüglich zu reagieren und den Zustand des Denkmals unter Kontrolle zu halten, um auch verdeckte Mängel rechtzeitig aufzuspüren und zu beheben. Jedenfalls dann, wenn bereits offenkundig ist, dass substanzgefährdende Mängel vorhanden sind, trifft den Eigentümer die Pflicht, im Zuge ihrer Beseitigung eine Überprüfung auf das Vorhandensein weiterer Mängel gleicher Art vorzunehmen. Wenn der Zustand einzelner Bauteile Reparaturbedarf erkennen lässt, muss der Eigentümer damit rechnen, dass es an anderer Stelle bei gleichartigen Bauteilen ähnlichen Erhaltungszustandes zu ähnlichen Schäden gekommen sein könnte; dies kann eine Verpflichtung zur Überprüfung auch der nicht offenkundig schadhaften Bereiche jener Bauteile zum Schutz des Gebäudes auslösen (vgl. dazu und zum Folgenden OVG NW, Beschluss vom 14. 7. 2003 8 A 3991/02, BRS 66 Nr. 208; Beschluss vom 27. 11. 2002 8 B 2034/02; Beschluss vom 12. 1. 1999, EzD 2.2.5 Nr. 3; VGH, Urteil vom 11. 11. 1999 1 S 413/99, BRS 62 Nr. 220 –; Beschluss vom 25. 3. 2003 1 S 190/03, NJW 2003, 2550).

Begrenzt werden diese – im öffentlichen Interesse an der Bewahrung geschützter Kulturgüter sehr weitgehenden – Pflichten durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dem Eigentümer obliegen keine Instandsetzungs- oder Instandhaltungspflichten, die ihm nicht zumutbar sind. Dabei ist der Begriff der Zumutbarkeit vorwiegend – wenn auch nicht notwendig – nur in wirtschaftlicher

Hinsicht zu verstehen und unterliegt als unbestimmter Rechtsbegriff in vollem Umfang der gerichtlichen Überprüfung. Zu berücksichtigen sind neben der sich aus der Unterschützstellung ergebenden Bedeutung des Denkmals alle konkreten Umstände des Einzelfalls. Dazu zählen alle für den Eigentümer erreichbaren Möglichkeiten, die wirtschaftliche Belastung durch die Instandsetzungs- und Instandhaltungspflichten zu reduzieren, etwa durch Inanspruchnahme von Steuererleichterungen oder öffentliche Mittel, aber auch in umfassender Weise die sich für den Eigentümer im Zusammenhang mit dem Denkmal ergebende langfristig zu betrachtende Einkommens- und Vermögenssituation. Er kann wegen der ihm im öffentlichen Interesse auferlegten Verantwortung für das Denkmal einerseits nicht verlangen, ein in die Denkmalliste eingetragenes Baudenkmal mit denselben Renditeerwartungen wirtschaftlich zu verwerten wie eine beliebige andere Immobilie; andererseits kann ihm nicht zugemutet werden, den Erhalt des Denkmals dauerhaft aus seinem übrigen – nicht mit dem Denkmal in Zusammenhang stehenden – Vermögen zu finanzieren oder sonst dauerhaft defizitär zu arbeiten. I. Ü. ist im Rahmen der Prüfung der Zumutbarkeit einer Anordnung nach § 7 Abs. 2 DSchG NW nach § 7 Abs. 1 DSchG NW auch der bisherige Umgang des Denkmaleigentümers mit seinem Denkmal zu berücksichtigen. Aus der den Eigentümer treffenden wirtschaftlichen Belastung gewissermaßen herauszurechnen sind nämlich alle Aufwendungen, die durch eine pflichtwidrige Vernachlässigung des Denkmals jedenfalls durch den Adressaten der Erhaltungsanordnung verursacht worden sind (§ 7 Abs. 1 Satz 3 DSchG NW). Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Erhaltungspflichten oder die Frage der Zumutbarkeit auf diejenigen Maßnahmen beschränkt wären, die auf Grund des Verhaltens des Adressaten der Erhaltungsanordnung erforderlich sind; vielmehr muss der Eigentümer, wie ausgeführt, grundsätzlich auch solche Schäden beseitigen, für deren Entstehung er nicht verantwortlich ist.

Je nach den Umständen des Einzelfalls kann eine Erhaltungsanordnung deshalb inhaltlich auf Maßnahmen zu beschränken sein, die einen Erhalt des Denkmals noch sichern, ohne den – im Einzelfall zu bestimmenden – denkmalfachlichen Idealzustand zu erreichen. Denkbar ist auch, dass eine Anordnung nach § 7 Abs. 2 DSchG NW aus Gründen der Zumutbarkeit zeitlich zu staffeln ist, so dass die Instandsetzungsarbeiten nach dem Grad der Dringlichkeit erst nach und nach aufgegeben werden dürfen. Erst dann, wenn für die Denkmalbehörde erkennbar ist, dass der Instandsetzungs- oder Instandhaltungsaufwand so hoch ist, dass er auch unter Ausschöpfung aller im Interesse des Eigentümers verfügbaren Erleichterungen noch ein Maß erreicht, das eine vertretbare Eigentumsnutzung unmöglich erscheinen lässt, hat die Behörde von Anordnungen nach § 7 Abs. 2 DSchG NW abzusehen. Ob in einem solchen Fall stets ein Anspruch auf Erteilung einer Abbrucherlaubnis besteht, bedarf hier keiner Entscheidung, da ein solcher Fall nicht vorliegt.

Verfassungsrechtliche Bedenken (vgl. Art. 14 Abs. 1 GG) gegen die Vorschrift bestehen nicht, weil sie eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers durch das Verbot unzumutbarer Erhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen verhindert, ohne den Eigentümer ausschließlich auf eine Entschädigung in Geld zu verweisen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. 3. 1999 1 BvL 7/91).

Den so präzisierten Anforderungen des § 7 Abs. 2 DSchG NW entspricht die angegriffene Ordnungsverfügung.

Sie ist hinreichend bestimmt, da sie erkennen lässt, was vom Adressaten verlangt wird, nämlich die Sanierung der durch Pilzbefall betroffenen Hölzer, Wand- und

Deckenteile in einigen genau bezeichneten Bereichen sowie das Verschließen der vorhandenen Fenster- und Türöffnungen. Es ergibt sich aus der Natur denkmalfachlicher Sanierungsmaßnahmen, dass keine überzogenen Anforderungen an die Bestimmtheit einer denkmalrechtlichen Erhaltungsanordnung gestellt werden dürfen, da die Feststellung des exakten Schadensumfangs regelmäßig erst im Zuge der Sanierungsarbeiten möglich ist; die Behörde muss allerdings das Ausmaß der von ihr verlangten Arbeiten überschauen und überschaubar halten, da ansonsten die Gefahr besteht, die Grenze der Zumutbarkeit in unkontrollierbarer Weise zu überschreiten. Eine Anordnung, die dem Denkmaleigentümer pauschal das Aufspüren und Beseitigen jeglicher Substanzschäden am Denkmal aufgibt, wäre deshalb zweifelhaft, soweit sich nicht aus anderen Umständen das Ausmaß der angeordneten Maßnahmen in nachvollziehbarer Weise ergibt. Diesen Anforderungen genügt die angefochtene Ordnungsverfügung. Eine weitere Konkretisierung der dem Kl. aufgegebenen Maßnahmen war entbehrlich, da eine Vollstreckung – etwa durch eine (hier nicht angedrohte) Ersatzvornahme – auf der Grundlage der in dem Bescheid gewählten Formulierungen möglich wäre, etwa durch Erteilung entsprechender Aufträge an fachlich geeignete Handwerksbetriebe. Der an einen Handwerker zu erteilende Auftrag müsste, um ausführbar zu sein, keinerlei weitere als die im Bescheid genannten Angaben enthalten; vielmehr wäre es für einen Fachhandwerker unschwer ersichtlich, dass und wie er alle vorhandenen und zu Feuchtigkeitsschäden führenden Mängel in den bezeichneten Bereichen zu beseitigen hätte. Zweifel an der Bestimmtheit der Ordnungsverfügung ergeben sich auch nicht daraus, dass die Reparatur „aller befallenen Sockel-/Schwellenhölzer im EG und Stützpfeiler/Streben bis zum Erreichen der tragfähigen Substanz (in ca. 1 m Höhe)“ zu erfolgen hat. Denn auch insoweit ist ohne weiteres erkennbar, dass eine fachgerechte Reparatur gefordert ist, so dass sich für den ausführenden Fachhandwerker zweifelsfrei ergibt, bis zu welcher Höhe befallene Hölzer durch Aufschuhen ausgewechselt werden müssen.

Die dem Kl. auferlegten Maßnahmen sind für ihn zumutbar, wie das VG zutreffend dargelegt hat. Dies gilt ohne weiteres für die durch sein gegen § 7 Abs. 1 DSchG NW verstoßendes Verhalten verursachten Maßnahmen (Beseitigung der im Originalzustand befindlichen Haustür und der Fenster). Im Hinblick auf das Antragsvorbringen ist zusätzlich auszuführen: Es steht außer Frage, dass der Kl. grundsätzlich zur Beseitigung auch der bei Eigentumserwerb bestehenden Schäden verpflichtet ist, so dass es für die Frage der Zumutbarkeit des damit verbundenen Aufwands nicht maßgeblich darauf ankommt, seit wann diese Schäden vorhanden sind. Allerdings besteht – abweichend von der Einschätzung der Antragsbegründung – eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass sich der Zustand des Denkmals in der Zeit zwischen dem Zuschlag in der Zwangsversteigerung und dem Erlass des Widerspruchsbescheids verschlechtert hat. Denn zum einen war das Denkmal bei Eigentumsübergang noch in vollem Umfang genutzt, was die Entstehung und Vertiefung von Schäden jedenfalls verlangsamt, und zum anderen sind die das Denkmal am schwersten beeinträchtigenden Feuchtigkeitsschäden möglicherweise durch einen Pilz verursacht, der nur bei fortlaufend bestehender und immer wieder erneuerter Feuchtigkeit wirksam ist (Bericht der Umweltmykologie GbR vom ... kein Hausschwamm, sondern Nassfäuleerreger). Hätte der Eigentümer die Quelle dieser Durchfeuchtung unverzüglich beseitigt, hätte zumindest eine Aussicht bestanden, dass der Schädigungsprozess insoweit zum Stillstand gekommen wäre.

...

Hiervon unabhängig besteht Anlass zu der Feststellung, dass die mit der Ermittlung des zumutbaren Erhaltungsaufwands verbundenen Schwierigkeiten im vorliegenden Fall in erheblichem Maße durch das wenig kooperative Verhalten des Kl. mit verursacht sein dürften. Es ist indes nicht Sache der Unteren Denkmalbehörde, ohne Mitwirkung des Eigentümers Nutzungskonzepte allein zu dem Zweck zu entwickeln, die Frage der Zumutbarkeit des Erhaltungsaufwands beantworten zu können; in einem solchen Falle ist es nicht zu beanstanden, wenn die Behörde sich mit typisierenden Annahmen und in gewissem Umfang groben Schätzungen begnügt. Ein vom Denkmaleigentümer entwickeltes Nutzungskonzept kann nämlich nicht nur die Ermittlung der zu erwartenden Erträge aus dem unveränderten Denkmal erleichtern – und damit ggf. zur Feststellung der Unzumutbarkeit von Erhaltungsmaßnahmen führen –, sondern kann auch Grundlage für Anträge nach § 9 DSchG NW sein und auf diese Weise kostenträchtige Erhaltungsmaßnahmen überflüssig machen, die zur Verwirklichung des (denkmalverträglichen) Konzepts nicht erforderlich wären.

Es ist auch nicht zu beanstanden, dass der Bekl. die Anordnung unter Ziffer 1.1 der Ordnungsverfügung (Entfernung der Verbretterung und Wiedereinbau der originalen Fenster bzw. einer denkmalgerechten Haustür) auf § 7 Abs. 2 DSchG NW und nicht – was ohne weiteres zulässig gewesen wäre – auf § 27 DSchG NW (Wiederherstellungsanordnung) gestützt hat. Denn eine Maßnahme, die nach § 27 DSchG NW gefordert werden kann, weil sie die Wiederherstellung eines vom Eigentümer formell oder materiell illegal beseitigten Zustandes dient, kann erst recht nach § 7 Abs. 2 DSchG NW gefordert werden, wenn sie zugleich dem Schutz oder der Instandsetzung des Denkmals dient.

Auch die Anordnung, einen verantwortlichen, allgemein anerkannten qualifizierten Fachplaner und Fachbauleiter zur Vorbereitung und Abstimmung der einzelnen Sanierungsmaßnahmen zu benennen, ist im vorliegenden Fall (noch) von der Rechtsgrundlage gedeckt. Zwar ist zu bedenken, dass eine derartige Anordnung die Sanierungsnebenkosten erhöht und deshalb unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit mit besonderer Sorgfalt zu prüfen ist. Der Kl. hat indes durch sein Verhalten zu erkennen gegeben, dass er von sich aus weder bereit noch in der Lage war, für eine fachgerechte Sanierung zu sorgen oder die ihm obliegende Zusammenarbeit mit der Unteren Denkmalbehörde sicherzustellen. Die eigenmächtige Beseitigung von Fenstern und Tür sowie die Vornahme von Abdichtungsarbeiten ohne jede Abstimmung mit der Denkmalbehörde – die ihrerseits verpflichtet ist, dem Kl. auch durch fachlichen Rat beizustehen – bietet ausreichend Anlass für die unter Ziffer 1.2 der Ordnungsverfügung ausgesprochenen Anordnung, da nicht erkennbar ist, auf welche weniger belastende Weise eine denkmalgerechte Vorbereitung und Durchführung der erforderlichen Maßnahmen hätte erreicht werden können ...