



# Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht

## Beschluss

**1 ME 86/22**

3 B 98/22

In der Verwaltungsrechtssache

A.

,  
A-Straße, A-Stadt

– Antragstellerin und Beschwerdeführerin –

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte B.,  
B-Straße, A-Stadt - -

gegen

Landkreis Osnabrück - Fachdienst Recht -  
vertr. d. d. Landrätin,  
Am Schölerberg 1, 49082 Osnabrück - -

– Antragsgegner und Beschwerdegegner –

wegen denkmalrechtlicher Anordnung

- Beschwerde im Verfahren des vorl. Rechtsschutzes -

hat das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht - 1. Senat - am 22. November 2022  
beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Osnabrück - 3. Kammer - vom 13. Juli 2022 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird unter Änderung der vom Verwaltungsgericht vorgenommenen Streitwertfestsetzung für beide Rechtszüge auf je 30.000 Euro festgesetzt.

## Gründe

### I.

Die Antragstellerin wendet sich gegen eine denkmalschutzrechtliche Anordnung, mit der der Antragsgegner sie unter Androhung eines Zwangsgeldes zur Durchführung von Sicherungsmaßnahmen auffordert.

Die Antragstellerin ist Eigentümerin des Grundstücks D., auf dem sich innerhalb einer ehemaligen Hofanlage E. der streitgegenständliche Speicher aus dem Jahre 1797 befindet. Der Speicher ist (nach Angaben der Antragstellerin seit etwa 1990) im Verzeichnis der Niedersächsischen Kulturdenkmale eingetragen.

Die Antragstellerin erwarb das Grundstück im April 2020 in Kenntnis der Denkmaleigenschaft und des schlechten baulichen Zustands des Speichers, an dem seit der Errichtung zahlreiche Veränderungen vorgenommen worden waren. Nachdem der Antragsgegner bei einer Ortsbesichtigung im Juli 2020 insbesondere große Fehlstellen in der Dachfläche festgestellt hatte, forderte er die Antragstellerin erstmals auf, den Speicher instandzusetzen. Im November 2020 bemerkte der Antragsgegner, dass inzwischen der Fachwerkgiebel eingestürzt und das Dach nahezu komplett abgedeckt war. Das Niedersächsische Landesamt für Denkmalpflege kam - wie schon 2019 - nach Auswertung aktueller Fotos im April 2021 gleichwohl zu der Einschätzung, dass der Speicher weiterhin als Denkmal anzusehen sei. Mit Bescheid vom 7. Oktober 2021 ordnete der Antragsgegner erstmals Sicherungsmaßnahmen an; dem kam die Antragstellerin am 3. November 2021 durch Aufbringung einer Wetterschutzplane nach. Am 15. Februar 2022 ersuchte der Antragsgegner die Antragstellerin telefonisch um Nachbesserung, weil die Plane teilweise lose war und Löcher aufwies. Am 6. oder 7. April 2022 stürzte die gesamte Dachkonstruktion des Speichers ein, weshalb der Antragsgegner die Antragstellerin am 8. April 2022 telefonisch aufforderte, das Gebäude umgehend gegen das Eindringen von Wasser zu schützen. Die Antragstellerin erklärte, sie werde den Speicher umgehend sichern, könne jedoch ein Verschließen der Dachfläche vor dem Wochenende aufgrund der nicht mehr zu erreichenden Handwerker nicht zusichern.

Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 11. April 2022 gab der Antragsgegner der Antragstellerin unter Anordnung der sofortigen Vollziehung auf, auf dem Gebäude ein Not-

dach anzubringen (Ziffer 1) und die Reste der Dachkonstruktion und des Schuttes vorsichtig sach- und fachgerecht zu entfernen, wobei der Bauschutt zu entsorgen ist und die Arbeiten die restliche Bausubstanz des Speichers nicht gefährden und zu weiterem Substanzverlust führen dürfen (Ziffer 2). Für den Fall, dass die Antragstellerin die geforderten Maßnahmen nicht fristgerecht oder nicht ausreichend umsetzt, wurde ihr ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 Euro angedroht.

Die Antragstellerin hat am 13. Mai 2022 Klage erhoben und vorläufigen Rechtsschutz beantragt. Diesen Antrag hat das Verwaltungsgericht Osnabrück - nachdem es bereits den Antrag auf Erlass einer Zwischenverfügung zur Aussetzung der Vollziehung mit Beschluss vom 16. Mai 2022 abgelehnt hatte (vgl. Senatsbeschl. v. 13.6.2022 - 1 ME 64/22 -, DÖV 2022, 732 = juris) - mit dem hier angegriffenen Beschluss vom 13. Juli 2022 abgelehnt. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, die Anordnung der sofortigen Vollziehung genüge den Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO; zudem sei die Sicherungsanordnung voraussichtlich formell und materiell rechtmäßig. Die Antragstellerin sei mit dem Telefonat am 8. April 2022 ordnungsgemäß angehört worden. Bei dem Speicher handele es sich bei summarischer Prüfung und unter Zugrundelegung des Akteninhalts - insbesondere der Einschätzung des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege - wegen seiner geschichtlichen und städtebaulichen Bedeutung trotz des eingestürzten Daches weiter um ein Baudenkmal gemäß § 3 Abs. 2 NDSchG. Der Bautyp des Speichers stelle eine Besonderheit im südlichen Teil des Osnabrücker Landes dar und sei insbesondere in der Gemeinde Bissendorf prägend. Die wesentlichen historischen Bestandteile des Speichers, insbesondere das Natursteinmauerwerk und das Tonnengewölbe, seien noch vorhanden. Die Umsetzung der geforderten Maßnahmen sei auch rechtlich und tatsächlich möglich. Dass ein einzelnes Handwerksunternehmen die Vornahme weiterer Arbeiten aufgrund von Sicherheitsbedenken abgelehnt habe, besage nicht, dass diese schlechthin nicht möglich seien. Anderes ergebe sich auch nicht aus dem Baustellenprotokoll des Ingenieurbüros für Bauwesen vom 22. April 2022. Das von der Gemeinde Bissendorf auf Grundlage des Baustellenprotokolls am 13. Mai 2022 im Wege der Allgemeinverfügung nach Polizeirecht erlassene Betretungsverbot für das Gebäude könne sich schon nach seinem Sinn und Zweck nicht darauf beziehen, dass der Speicher nicht durch Fachfirmen gesichert werden dürfe. Die Sicherungsanordnung sei auch verhältnismäßig; die Antragstellerin habe genügend Zeit gehabt, einen Handwerker zu beauftragen. Auf eine unzumutbare wirtschaftliche Belastung könne sie sich schon deshalb nicht berufen, weil sie Sicherungsmaßnahmen nur zögerlich und teilweise nicht ausreichend ausgeführt und den weiteren Verfall des Speichers damit teilweise selbst zu vertreten habe. Der Antragsgegner habe die ihm nach § 23 Abs. 1 NDSchG eröffnete Entscheidungsbefugnis auch nicht verwirkt. Letztlich sei auch

die Androhung des Zwangsgeldes verhältnismäßig; insbesondere stehe die Auswahl des Zwangsmittels im Ermessen der Behörde.

Gegen den verwaltungsgerichtlichen Beschluss wendet sich die Antragstellerin mit ihrer Beschwerde, der der Antragsgegner entgegentritt.

## II.

Die zulässige Beschwerde ist unbegründet.

Die dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen keine Änderung des verwaltungsgerichtlichen Beschlusses.

1.

Ohne Erfolg wendet die Antragstellerin mit der Beschwerde erstmals ein, der Bescheid sei bereits formell rechtswidrig, weil die Begründung einen unzutreffenden Sachverhalt wiedergebe. Soweit die Antragstellerin meint, die zeitlichen Angaben im Bescheid seien falsch - insbesondere sei die Dachkonstruktion nicht am 6. April 2022, sondern in der Nacht vom 6. auf den 7. April 2022 eingestürzt - macht sie nicht das Fehlen einer Begründung, sondern die (vermeintliche) Fehlerhaftigkeit des vom Antragsgegner ermittelten Sachverhalts geltend. Eine inhaltliche Richtigkeit der Begründung wird von § 39 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 1 Abs. 1 NVwVfG jedoch nicht gefordert. Unabhängig davon ist auch nicht ersichtlich, dass der genaue Zeitpunkt oder die Umstände des Einsturzes die Entscheidung in der Sache beeinflusst hätten. Soweit die Antragstellerin die zeitlichen Angaben zum Telefonat am 15. Februar 2022 und zur Ortsbesichtigung am 6. April 2022 rügt, sind diese stimmig und anhand des Verwaltungsvorgangs nachzuvollziehen.

2.

Mit ihrem Einwand, die in der Vergangenheit vorgenommenen baulichen Veränderungen an dem Speicher, spätestens aber der vollständige Einsturz des Daches im April 2022 hätten die Denkmaleigenschaft entfallen lassen, dringt die Antragstellerin ebenfalls nicht durch.

Nach ständiger Rechtsprechung des Senats verliert ein Baudenkmal seine Denkmalwürdigkeit erst, wenn die Aussagekraft des Denkmals und das dadurch resultierende öffentliche Interesse an seinem Erhalt auf Dauer entfallen sind. Dabei stellt sich die Frage des vollkommenen Verlustes der Schutzwürdigkeit eines Denkmals erst dann, wenn keine Aussicht mehr besteht, dass gravierende Beeinträchtigungen eines Baudenkmals wieder rückgängig gemacht werden können. Auch ein schlecht erhaltenes oder anderweitig

beeinträchtigt ist, solange es nicht unrettbar verloren ist (Senatsurteil v. 26.8.2020 - 1 LB 31/19 -, BRS 88 Nr. 136 = BauR 2021, 72 = juris Rn. 27 m.w.N.).

Ein solcher Zustand liegt hier - wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat - bei summarischer Prüfung nicht vor. Das Niedersächsische Landesamt für Denkmalpflege hat in seiner Stellungnahme vom 20. April 2021, die auch die Ausführungen eines Architekten vom 25. Februar 2021 berücksichtigt, ausgeführt, dass der Denkmalwert in dem Bautyp des Speichers liege und die wesentlichen historischen Bestandteile - neben dem Dach- und Fachwerk - das Natursteinmauerwerk (Bruchstein) und das gewölbte Erd-Sockelgeschoss seien. Dem ist die Antragstellerin nicht entgegengetreten; vielmehr bestätigt auch die von ihr im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorgelegte Illustration eines weiteren Architekten, die die historischen Substanzen des Speichers darstellt, diese Annahme. Jedenfalls ein Tonnengewölbe und das Natursteinmauerwerk sind - wenn auch beschädigt - derzeit unstreitig noch vorhanden, so dass der Speicher entgegen der Beschwerdebegründung und der darin in Bezug genommenen Einschätzung des Architekten vom 25. Februar 2021 seine denkmaltypischen Bestandteile nicht vollständig verloren hat. Zwar hat das Landesamt den aktuellen Zustand nicht vor Ort begutachtet; dass auch nach dem Einsturz des Daches noch hinreichende Aussicht besteht, das Denkmal mit authentischer Bausubstanz zu erhalten und zu sanieren, ergibt sich aber aus dem Baustellenprotokoll des Ingenieurbüros für Bauwesen vom 22. April 2022. Danach sei zwar der Wiederaufbau der Dachkonstruktion unter den vorliegenden Randbedingungen (insbes. der fehlenden Standsicherheit) nicht zulässig, dies aber nur deshalb, weil im Vorfeld zunächst eine Instandsetzung des verbleibenden Tonnengewölbes sowie eine Überprüfung der vorhandenen Holzbalkendecke erfolgen müsse. Soweit die Antragstellerin - auch unter Verweis auf die Stellungnahme des Architekten vom 25. Februar 2021 - insbesondere deshalb von einem Verlust der Schutzwürdigkeit des Speichers ausgeht, weil die Originalsubstanz nur noch geringfügig verwendet werden könne, die Wände erheblich an Substanz verloren hätten und ursprünglich noch ein zweites Tonnengewölbe vorhanden gewesen sei, verkennt sie die rechtlichen Anforderungen an das Entfallen der Denkmalwürdigkeit.

Soweit die Antragstellerin überdies meint, an der Erhaltung des Speichers bestehe auch mangels Seltenheitswert kein öffentliches Interesse, ist auch dies nicht geeignet, die Einschätzung des Verwaltungsgerichts in Zweifel zu ziehen.

Dabei ist, wie die Antragstellerin zunächst zutreffend ausführt, von der Wertung des Gesetzgebers auszugehen, dass nicht jedes denkmalfähige Bauwerk zugleich denkmalwürdig ist. Es bedarf mithin einer Bewertung des Gewichts der für die Bejahung der

Denkmalfähigkeit maßgeblichen Gründe. Naturgemäß kommt in diesem Zusammenhang dem Seltenheitswert eines Bauwerkes besondere Bedeutung zu. Er kann es rechtfertigen, aus einer Vielzahl vergleichbarer Objekte bestimmte Schutzobjekte als erhaltungswürdig herauszuheben. Zu berücksichtigen sind im Hinblick auf die geschichtliche Bedeutung auch das Alter des Bauwerkes, seine Originalität, sein Erhaltungszustand und im Hinblick auf die städtebauliche Bedeutung vor allem Art und Ausmaß der prägenden Wirkung (vgl. Senatsurt. v. 26.3.1999 - 1 L 1302/97 -, juris Rn. 36 u. v. 15.7.2014 - 1 LB 133/13 -, BauR 2014, 1931 = BRS 82 Nr. 211 = juris Rn. 42).

Dass das Niedersächsische Landesamt für Denkmalpflege - das regelmäßig, aber nicht ausschließlich, den entsprechenden Sachverstand vermittelt (vgl. Senatsurt. v. 15.7.2014 - 1 LB 133/13 -, BauR 2014, 1931 = BRS 82 Nr. 211 = juris Rn. 36) - hier zu einer unzutreffenden Einschätzung hinsichtlich der Denkmalfähigkeit und des Vorliegens eines öffentlichen Interesses an der Erhaltung des Speichers gelangt ist, ergibt sich nicht aus der bloßen Behauptung der Antragstellerin, es bestehe mit Blick auf das gesamte Osnabrücker Land kein Seltenheitswert. Der Senat sieht keinen begründeten Anlass, die Einschätzung des Landesamtes in Zweifel zu ziehen, wonach der Bautyp des Speichers, der zweigeschossig aus Bruchstein mit gewölbtem Erd-/Sockelgeschoss errichtet wurde, eine Besonderheit im südlichen Teil des Osnabrücker Landes darstelle und insbesondere in der Gemeinde Bissendorf prägend sei. Substantielle Einwände etwa dahingehend, dass eine nennenswerte Anzahl vergleichbarer Bautypen im Osnabrücker Land erhalten sei, bringt die Antragstellerin mit ihrer Beschwerde nicht vor; dies wird auch nicht durch die Ausführungen des Landesamtes oder des Verwaltungsgerichts impliziert. Abgesehen davon, dass das Denkmalschutzrecht nicht auf die Erhaltung „letzter Exemplare“ beschränkt ist (vgl. Senatsentsch. v. 13.5.1996 - 6 L 2301/94 -, BeckRS 2005, 21747), hat das Landesamt - auch unter Berücksichtigung des schlechten Erhaltungszustands - darauf hingewiesen, dass gerade der streitgegenständliche Speicher aus dem Jahre 1797 von besonderem Interesse für die Entwicklung des Bautyps sei, weil er einer der älteren Vertreter sei.

3.

Daraus, dass dem Antragsgegner die Denkmaleigenschaft des Speichers bereits im April 2019 im Zuge des Bauleitplanverfahrens zum Bebauungsplan Nr. 150 F. und damit vor Eigentumserwerb durch die Antragstellerin bekannt war, folgt nicht, dass er die ihm nach § 23 Abs. 1 NDSchG eröffnete Entscheidungsbefugnis verwirkt hätte. Auch insoweit hat das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt, dass eine Verwirkung bauaufsichtlicher Einschreitensbefugnisse grundsätzlich nicht in Betracht kommt; diese bestehen im öffentlichen Interesse und unterliegen - anders etwa als der subjektiv-rechtliche

Anspruch des Nachbarn auf Einschreiten - nicht der Verwirkung (vgl. Senatsbeschl. v. 11.10.2019 - 1 LA 74/18 -, UPR 2020, 236 = juris Rn. 15). Unabhängig davon hat der Antragsgegner in der Beschwerdeerwiderung angegeben, dass ihm der geplante Eigentumserwerb nicht bekannt gewesen sei und er von dem schlechten Zustand des Speichers erst im November 2019 erfahren habe. Im Juli 2020 hat er die Antragstellerin so dann erstmals und fortan immer wieder auf ihre Sicherungspflicht hingewiesen.

4.

Dem Verwaltungsgericht ist auch darin beizupflichten, dass die Sicherungsanordnung von der Antragstellerin nichts rechtlich oder tatsächlich Unmögliches verlangt und dass sie verhältnismäßig ist und nicht die Grenzen der Erhaltungspflicht nach § 7 Abs. 1 NDSchG verkennt.

Soweit die Antragstellerin wiederholend vorträgt, die Vornahme von Sicherungsmaßnahmen sei mit einer Lebensgefahr für sie bzw. die von ihr Beauftragten verbunden bzw. könne nicht befolgt werden, weil die Standsicherheit des Gebäudes auch ausweislich des Baustellenprotokolls nicht gegeben sei, nimmt der Senat zur Vermeidung von Wiederholungen gem. § 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO Bezug auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts (BA S. 16).

Auch soweit die Antragstellerin erneut meint, die Sicherungsanordnung zwingt sie, dem von der Gemeinde Bissendorf im Wege der Allgemeinverfügung nach Polizeirecht verhängten Betretungsverbot für das Gebäude zuwiderzuhandeln, nimmt der Senat auf die entsprechenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts (BA S. 16) Bezug und merkt ergänzend an, dass es insoweit unerheblich ist, dass die Gemeinde hier als unzuständige Polizeibehörde gehandelt und der Antragsgegner bisher nicht als Bauaufsichtsbehörde tätig geworden ist (vgl. dazu, dass die Bekämpfung von Gefahren, die vom Zustand eines Bauwerks ausgehen, nicht den allg. Polizei-, sondern den Bauaufsichtsbehörden obliegt: Senatsbeschl. v. 19.5.2021 - 1 ME 55/21 -, NdsVBI 2022, 20 = juris Rn. 10). Dass das Betretungsverbot nach seinem Sinn und Zweck nicht auf das Betreten durch Fachfirmen zum Zweck der Gebäudesicherung anwendbar ist, ergibt sich im Übrigen auch aus dessen Begründung, wonach das Betreten „bis zur endgültigen Klärung“ - die dann eben auch erfolgen können muss - zu untersagen sei. Dass die Antragstellerin diesbezüglich überhaupt schon mit der Gemeinde Bissendorf in Kontakt getreten wäre, ist nicht ersichtlich.

Soweit die Antragstellerin im Beschwerdeverfahren eine umfangreiche Liste von Unternehmen vorgelegt und anwaltlich versichert hat, dass alle Unternehmen die Durchführung der Arbeiten abgesagt hätten, verhilft dies der Beschwerde schon deshalb nicht

zum Erfolg, weil der Antragsgegner in der Beschwerdeerwiderung angeboten hat, Kontaktdaten von Betrieben weiterzugeben, die erfolgreich Sicherungsmaßnahmen bei einsturzgefährdeten Gebäuden durchgeführt haben.

Anders als die Antragstellerin meint, sind die angeordneten Maßnahmen auch hinreichend konkretisiert und widerspruchsfrei umsetzbar. Dass dabei die Bausubstanz des Speichers nicht weiter gefährdet werden soll (Nr. 2 Satz 3 des Bescheides), ist eine Selbstverständlichkeit.

Die Antragstellerin hat mit ihrem Beschwerdevorbringen auch nicht ansatzweise substantiiert dargelegt, warum eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit nach § 7 Abs. 1 NDSchG vorliegen soll (vgl. zu den diesbezüglichen Anforderungen: Senatsbeschl. v. 31.3.2022 - 1 LA 26/21 -, juris). Insoweit hat sie im Wesentlichen nur die Ausführungen des Verwaltungsgerichts wiederholt, das im Übrigen - anders als die Antragstellerin meint - auch berücksichtigt hat, dass „die Antragstellerin das Gebäude bereits in einem sehr baufälligen Zustand erworben“ hat (BA S. 17).

5.

Das Verwaltungsgericht hat schließlich zu Recht und mit zutreffender Begründung entschieden, dass die Androhung eines Zwangsgeldes rechtmäßig ist. Soweit die Antragstellerin meint, die Ersatzvornahme sei das „angemessenere“ Zwangsmittel, verkennt sie bereits, dass die Auswahl des Zwangsmittels im Ermessen der Behörde steht. Dieses Ermessen hat der Antragsgegner mit der Auswahl des grundsätzlich mildesten Zwangsmittels fehlerfrei ausgeübt. Insbesondere konnte er bei der Wahl des Zwangsmittels erwarten, dass die Antragstellerin - immerhin ein vom Land Niedersachsen, kommunalen Gebietskörperschaften sowie weiteren öffentlich-rechtlichen Einrichtungen beherrschtes Unternehmen, das öffentliche Aufgaben wahrnimmt - unter dem Eindruck der Zwangsgeldandrohung die Anordnungen zeitnah befolgen und keine hartnäckige Verweigerungshaltung an den Tag legen werde. Dies folgt schon aus dem am 8. April 2022 mit der Antragstellerin geführten Telefonat. Dass der Antragstellerin - wie sie vorträgt - mit der nunmehr erfolgten Zwangsgeldfestsetzung zusätzliche Kosten entstehen, hat sie selbst zu vertreten, weil sie der Verfügung bisher nicht nachgekommen ist, obwohl ihr dies möglich war und weiterhin ist (s.o.).

6.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2 und § 52 Abs. 1 GKG. Mit Blick auf den Vortrag der Antragstellerin im Schriftsatz vom 12. Mai 2022, wonach die Kosten der zu ergreifenden Maßnahmen „nach erster grober Einschätzung im hohen fünfstelligen Euro Bereich liegen werden“, nimmt der Senat in der Hauptsache einen Streitwert von 60.000 Euro an. Dieser Betrag ist im Eilverfahren zu halbieren. Die Änderung der verwaltungsgerichtlichen Festsetzung folgt aus § 63 Abs. 3 Satz 1 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Prof. Dr. Lenz

Glowienka

Gebhardt