

2-5-3-BY-unterlassener Bauunterhalt-BayVGH-24-7-2017-mit Anm-Martin-2-S

Leitsatz

Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit sind Kosten des in der Vergangenheit unterlassenen Bauunterhalts nicht zu berücksichtigen.

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Beschluss vom 24.7.2017 – 1 CS 17.843 –
Rechtskräftig
Veröffentlicht in EzD mit Anm. Martin

Zum Sachverhalt

Mit der Beschwerde verfolgt die Ast. den in der ersten Instanz erfolglosen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen den Bescheid des Landratsamts vom 25. Oktober 2016, soweit sie darin als Eigentümerin der denkmalgeschützten Kapelle verpflichtet wurde, Instandsetzungsarbeiten an der Dachkonstruktion darzulegen (Nummer 1.2) sowie die Dacheindeckung zu erneuern (Nummer 1.3). Die ursprüngliche Anordnung zur Instandsetzung der Dachkonstruktion hat das Landratsamt in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht aufgehoben.

Aus den Gründen

Die zulässige Beschwerde ist teilweise begründet. Die von der Ast. geltend gemachten Beschwerdegründe, auf deren Prüfung der VGH nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen die Abänderung der angegriffenen Entscheidung im tenorierten Umfang, weil sich die in Nummer 1.2 getroffene Anordnung zur Darlegung der Instandsetzungsarbeiten an der Dachkonstruktion nach der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung voraussichtlich als rechtswidrig erweist (1.). Dagegen ist die in Nummer 1.3 angeordnete Verpflichtung der Ast. zur Erneuerung der Dacheindeckung voraussichtlich rechtmäßig (2.).

1. Mit der Aufhebung der Anordnung zur Instandsetzung der Dachkonstruktion ist die wesentliche Grundlage für die Darlegungsverpflichtung der Instandsetzungsarbeiten an der Dachkonstruktion entfallen mit der Folge, dass der Regelungsgehalt dieser Anordnung gegenstandslos geworden ist. Entgegen der vom VG vorgenommenen Auslegung ist eine Erstreckung auf künftig möglicherweise durchzuführende Instandsetzungsarbeiten an der Dachkonstruktion nach ihrem eindeutigen Wortlaut nicht möglich. Für die Beurteilung, welchen Regelungsgehalt ein behördlicher Akt hat, ist nach den Auslegungsgrundsätzen der §§ 133, 157 BGB zu erforschen, wie der Adressat den VA unter Berücksichtigung der ihm bekannten oder erkennbaren Umständen bei objektiver Auslegung verstehen musste (vgl. BVerwG, Urteil vom 15.3.2017, 10 C 1.16, juris Rn. 14 mit Hinweis auf die ständige Rechtsprechung). Aus Sicht eines objektiven Empfängers steht die angeordnete Darlegungsverpflichtung in untrennbarem Zusammenhang mit der ursprünglich getroffenen Verpflichtung zur Instandsetzung der Dachkonstruktion. Das Landratsamt ist zum Zeitpunkt des Erlasses des Bescheids davon ausgegangen, dass Schäden an der Dachkonstruktion vorhanden sind, die die Ast. beheben und dokumentieren sollte. Dies war der Ast. auch bekannt.

2. Dagegen hat das VG zutreffend angenommen, dass die Ast. zur Erneuerung der Dacheindeckung (Nummer 1.3 des Bescheids) nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 DSchG in Anspruch genommen werden kann. Entgegen der Auffassung der Ast. liegen die Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 DSchG vor. Nach dieser Vorschrift können Eigentümer verpflichtet werden, bestimmte Erhaltungsmaßnahmen im Sinn des Art. 4 Abs. 1 Satz 1 DSchG ganz oder zum Teil durchzuführen, soweit ihnen das insbesondere unter Berücksichtigung ihrer sonstigen Aufgaben und Verpflichtungen zumutbar ist. Die angeordneten Erhaltungsmaßnahmen müssen geeignet und erforderlich sein und dürfen daher nicht lediglich unzureichende Maßnahmen umfassen. Sie sind auf das umständehalber Notwendige zu beschränken (vgl. Spennemann in Eberl/Martin/Spennemann, BayDSchG, 7. Aufl., Art. 4 Rn. 70 m. w. N.).

2.1 Gemessen an diesen Maßstäben bestehen hinsichtlich der Geeignetheit und Erforderlichkeit der angeordneten Erneuerung der Dacheindeckung keine durchgreifenden Bedenken. Die Dacheindeckung ist schadhafte, zum Teil ist bereits Feuchtigkeit in das Baudenkmal eingedrungen. Die Erneuerung der Dacheindeckung ist daher geeignet und dringend erforderlich, um drohende Schäden am Baudenkmal durch weiteres Eindringen von Feuchtigkeit zu verhindern. Für darüber hinaus bereits bestehende Schäden an der Dachkonstruktion, die etwaige Instandsetzungsarbeiten erforderlich machen würden, liegen derzeit keine gesicherten Erkenntnisse vor. Vielmehr spricht die von der Ast. eidesstattlich versicherte, punktuell vorgenommene Öffnung des Daches dafür, dass solche Schäden gerade noch nicht aufgetreten sind. Zum jetzigen Zeitpunkt wären daher vorsorglich an der Dachkonstruktion angeordnete Instandsetzungsarbeiten nicht erforderlich.

Sollte sich nach Abnahme der alten Dacheindeckung zeigen, dass doch Instandsetzungsarbeiten am Dachstuhl notwendig sind, hat das VG zu Recht festgestellt, dass mit der streitgegenständlichen Anordnung keine Verpflichtung der Ast. besteht, neue Schindeln auf einen defekten Dachstuhl aufzubringen. Der Senat teilt die Auffassung des VG, wonach sich bereits aus Art. 4 Abs. 1 DSchG die Verpflichtung des Eigentümers eines Baudenkmals ergibt, die zur Erhaltung des Baudenkmals erforderlichen Maßnahmen zu treffen und zwar auch ohne entsprechende behördliche Anordnung. In Anbetracht der gesetzlichen Erhaltungspflicht nach Art. 4 Abs. 1 DSchG geht auch der Einwand der Ast. ins Leere, dass sich im Falle eines maroden Dachstuhls kein Handwerker fände, der hierauf neue Schindeln aufbringen würde.

2.2 Die Anordnung ist auch zumutbar. Das VG hat zutreffend darauf abgestellt, dass bei der Beurteilung der Zumutbarkeit Kosten des in der Vergangenheit unterlassenen Bauunterhalts nicht zu berücksichtigen sind (BayVGH, Urteil vom 18.10.2010, 1 B 06.63, BayVBI 2011, 303; Beschluss vom 19.2.2008, 14 ZB 07.3069, juris Rn. 15; OVG NW, Beschluss vom 22.8.2007, 1 A 3453/06, ZfBR 2007, 799). Dies gilt auch für Belastungen, die auf das ungehinderte Fortwirken von Schadensursachen

zurückzuführen sind (BayVGh, Beschluss vom 19.2.2008 a. a. O.; Urteil vom 3.8.2000, 2 B 97.1119, juris Rn. 27; HessVGh, Urteil vom 17.5.1990, 4 TH 138/89, juris Rn. 30). Insofern geht der Einwand der Ast. fehl, dass der Zumutbarkeit der Anordnung die ungeklärte Höhe der Erhaltungsmaßnahmen entgegenstünde, sollte sich der Dachstuhl als reparaturbedürftig herausstellen.

2.3 Auch der Vortrag der Ast. unter Hinweis auf das U. des Senats vom 27.9.2007 (Az. 1 B 00.2474), wonach die Ag. im Rahmen der Zumutbarkeit die Bewilligung von Mitteln aus dem Entschädigungsfonds nach Art. 4 Abs. 3 Satz 3 DSchG hätte prüfen müssen, überzeugt nicht. Die von der Ast. zitierte Rechtsprechung ist bereits nicht einschlägig. Denn sie betrifft zunächst den Fall, dass eine Entscheidung über einen finanziellen Ausgleich in entsprechender Anwendung des Art. 4 Abs. 3 Satz 3 DSchG zusammen mit der Ablehnung eines Abrisserlaubnisanspruchs nach Art. 6 Abs. 2 DSchG erfolgen muss. Soweit eine entsprechende Anwendung auch für besonders gelagerte Einzelfälle gelten soll, trifft dies nur auf die Fälle zu, bei denen ein finanzieller Ausgleich erst zur Herbeiführung der Zumutbarkeit der Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse führt. Das ist hier aus obigen Erwägungen nicht der Fall. Im Übrigen obliegt es der Ast., entsprechende Zuschüsse oder einen finanziellen Ausgleich zu beantragen. Der Bauunterhalt ist dem Eigentümer grundsätzlich ohne Ausgleichsanspruch nach Art. 20 DSchG oder Zuwendungen nach Art. 22 DSchG zuzumuten, zumal er Steuererleichterungen in Anspruch nehmen kann (Spennemann in Eberl/Martin/Spennemann, a. a. O. Art. 4 Rn. 12 mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 21.4.2009, 4 C 3.08., BVerwGE 133, 347, das die grundsätzliche Kostentragung durch den Eigentümer für verfassungsrechtlich zulässig hält).

2.4 Schließlich ist die Ermessenausübung nicht zu beanstanden. Ungeachtet der ergänzenden Ermessensausführungen des Antragsgegners hat das Landratsamt entgegen dem Vortrag der Ast. seine Ermessenserwägungen nicht nur auf die Einsturzgefahr der Dachkonstruktion, sondern auch auf den schlechten Zustand der Dacheindeckung gestützt. Auch die Ausführungen, der Sofortvollzug diene der Verhinderung von weiteren Schäden und einer Verschlechterung des Zustandes des Kapellendaches durch Witterungseinflüsse, genügt den Anforderungen an die Begründungspflicht des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO. Der Anordnung des Sofortvollzugs steht auch nicht entgegen, dass das Landratsamt schon seit Jahren Kenntnis vom schlechten Zustand des Kapellendaches hatte. Denn es ist gerade nicht untätig geblieben, sondern hat zunächst versucht, mit der Ast. einvernehmlich eine Lösung herbeizuführen. Aufgrund der erfolglos gebliebenen Gespräche und des damit verbundenen Zeitablaufs war ein Sofortvollzug der Anordnung zur Erhaltung des Denkmals erforderlich und geboten.

3. Der Einwand der Ast., dass die vor dem VG aufgehobene Nummer 1.1 des Bescheides weiterhin von der Fristsetzungsanordnung in Nummer 2 erfasst wird, ist unschädlich. Insofern ist der Regelungsgehalt gegenstandslos geworden und enthält auch keine Beschwer für die Ast. Soweit sich bei Abnahme der Dachschindeln Schäden an der Dachkonstruktion zeigen sollten, hat der Antragsgegner dem durch Einräumung neuer, großzügigerer Fristen Rechnung zu tragen.

Anmerkung Martin

1. Das Gericht befasst sich erneut mit der Frage, welche Voraussetzungen beim Erlass einer Sicherungsanordnung hinsichtlich des **unterlassenen Bauunterhalts** zu verfahren ist. Zumindest missverständlich ist die Passage des Beschlusses unter 2.2: „Das VG hat zutreffend darauf abgestellt, dass bei der Beurteilung der Zumutbarkeit Kosten des in der Vergangenheit unterlassenen Bauunterhalts nicht zu berücksichtigen sind.“ Tatsächlich spielt beim Erlass von Anordnungen die Zumutbarkeit eine entscheidende Rolle, da die Erhaltungspflichten immer unter dem Vorbehalt der Zumutbarkeit stehen. Von der Rspr. anerkannt und von einzelnen deutschen Denkmalschutzgesetzen sogar ausdrücklich geregelt ist der Grundsatz, dass die Kosten von Maßnahmen zur Nachholung von unterlassenen Bauunterhalt bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung im Rahmen der Zumutbarkeitsprüfung außer Ansatz bleiben; dies bedeutet, dass sie der Verantwortliche auch unabhängig von der Zumutbarkeit auf eigene Kosten zu tragen hat. Insoweit befindet sich der Beschluss also im vollen Einklang mit der Rspr., angefangen mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21.4.2009, 4 C 3.08, BVerwGE 133, 347, das die **grundsätzliche Kostentragung** durch den Eigentümer für verfassungsrechtlich zulässig hält und fortgesetzt mit den im Text genannten Entscheidungen des BayVGh.

2. Was unterlassener Bauunterhalt ist, ist nicht jedem Gericht klar. Eigentlich genügt eine laienhafte Subsumtion aufgrund der Frage, woraus der aktuelle desolante Zustand eines Baudenkmals resultiert, der Sicherungs- und Erhaltungsmaßnahmen notwendig macht. Sobald erste Schäden entstehen, müssen Dächer nachgedeckt, die Dachentwässerung repariert, Putzflächen ergänzt, Fensterscheiben ausgewechselt werden. Dies umschreibt den notwendigen Bauunterhalt. Werden über die Zeit keine Bauunterhaltsmaßnahmen durchgeführt, wachsen die Schäden an. Sie potenzieren sich beim ungehinderten **Fortwirken von Schadensursachen**. Belastungen, die auf das Unterlassen des Bauunterhalts zurückzuführen sind, sind deshalb in gleicher Weise dem Verantwortlichen zuzurechnen (BayVGh, Beschluss vom 19.2.2008 a. a. O.; Urteil vom 3.8.2000, 2 B 97.1119, juris Rn. 27; HessVGh, Urteil vom 17.5.1990, 4 TH 138/89, juris Rn. 30).

3. Eigentlich bedürfte es keiner weiteren Erläuterungen, dass der Zustand eines Baudenkmals **regelmäßig** in erster Linie das Ergebnis des durchgeführten wie des unterlassenen Bauunterhalts ist. Unverständlich ist deshalb die Passage unter 1.1. im Urteil des BayVGh vom 12.8.2015, 1 B 12.79, BayVBl. 2016, 20 ff. m. Anm. Spennemann: „Da nach Auffassung des gerichtlich bestellten Sachverständigen, der sich die Beteiligten angeschlossen haben, **keine denkmal- oder sicherheitsrechtlich veranlassten Kosten in Abzug zu bringen** sind ... ist im vorliegenden Fall ausschließlich der erforderliche Sanierungsaufwand zu ermitteln.“ Wie in den meisten Fällen war natürlich auch bei dem streitgegenständlichen Baudenkmal der ermittelte Sanierungsaufwand von 500.000 € zu einem wesentlichen Teil durch das Unterlassen des Bauunterhalts und seine Folgen bedingt. Jede andere Berechnung stammt aus dem Milchladen.

(Martin)