

Titel:

Maßnahmen des Denkmalschutzes und Veräußerung des betroffenen Grundstücks

Normenkette:

BayDSchG Art. 4 Abs. 2

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1, Art. 43 Abs. 2

VwGO § 121 Nr. 1, § 173

ZPO § 265 Abs. 2 S. 1

Leitsätze:

- 1. Grundstücks- und anlagenbezogene Ordnungsverfügungen, die auf Gebäude einwirken und deren jeweilige Besitzer oder/und Eigentümer nur quasi als deren handlungsfähige Vertreter aufgrund ihrer Zustandshaftung in Anspruch nehmen, entfalten als sog. dingliche Verwaltungsakte fortwirkende Rechtswirkungen nicht nur gegenüber einem Gesamtrechtsnachfolger, sondern auch gegenüber einem Einzelrechtsnachfolger. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)**
- 2. Eine Zwangsmittelandrohung als Mittel des Verwaltungszwangs ist wegen dieses Beugecharakters der Zwangsmittel höchstpersönlicher Natur und daher grundsätzlich nicht übergangsfähig. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)**
- 3. Denkmalschutzrechtliche Notsicherungsmaßnahmen in Form reversibler Minimalsicherungen sind selbst dann zumutbar, wenn noch nicht feststeht, ob und wie ein Denkmal wirtschaftlich zumutbar langfristig erhalten bleiben kann. (Rn. 27) (redaktioneller Leitsatz)**

Schlagworte:

Veräußerung der streitbefangenen Sache, Denkmalschutzrechtliche Anordnung von Minimalsicherungsmaßnahmen, Baudenkmal, Denkmalschutzrecht, dinglicher Verwaltungsakt, Notsicherungsmaßnahmen, Prozessstandschaft, Störerauswahl, Verhältnismäßigkeit, Rechtsnachfolge

Tenor

I. Die Klagen werden abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich mit ihren Klagen gegen zwangsgeldbewehrte denkmalschutzrechtliche Anordnungen.

2

Die Klägerin war die Eigentümerin des Grundstücks Fl.Nr. ... (P.). Inzwischen ist die G. mbH seit dem ... März 2020 als Eigentümerin im Grundbuch eingetragen.

3

Auf dem Grundstück befindet sich ein ehemaliger Bauernhof. Der Wohnteil ist als Baudenkmal in der Denkmalliste eingetragen.

- Aktennummer: ...

- Funktion: Bauernhaus

- Kurzbeschreibung: Ehem. Bauernhof, sog., zweigeschossiger Wohnteil mit Flachsatteldach, seitlicher Laube, Giebellaube und profilierten Balkenköpfen, zweigeschossiger verputzter Blockbau, um 1730/40.

4

Der Wirtschaftsteil erfüllt nach Ansicht des Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege (BLfD) nicht (mehr) die Voraussetzungen für ein Denkmal.

5

Die Klägerin beantragte in 2015 eine denkmalschutzrechtliche Erlaubnis zum Abriss des gesamten ehemaligen Bauerhofes. In diesem Verfahren wurde mit Bescheid vom 31. März 2016 eine denkmalrechtliche Erlaubnis für eine Voruntersuchung und Freilegung von Wänden von der Außenfassade erteilt (Bl 120 d. BA). Hierfür erhielt die Klägerin auch denkmalrechtliche Zuschüsse (nach Aktenlage insgesamt 11.000 €). Eine Abrisserlaubnis isoliert für den Wirtschaftsteil wurde auch in Aussicht gestellt, wenn eine konkrete Planung für ein Ersatzbau und die Instandsetzung des Wohnteils vorliegt. Schließlich erfolgte am 12. September 2016 eine Stellungnahme des BLfD, die zu dem Schluss kam, dass das Bauernhaus denkmalfachlich zu erhalten sei. Diese Stellungnahme schloss mit dem abschließenden Hinweis, dass vor dem Winter einige Sicherungsmaßnahmen zum Substanzerhalt notwendig seien: Reversible Schließung der Öffnungen in den Außenwänden, Überprüfung der Dichtigkeit des Daches, Sicherung des Putzes im Eingangsbereich (Bl. 153 d. BA).

6

Nach Anhörung wurde die Klägerin mit Bescheid vom 25. Februar 2019 verpflichtet folgende Sicherungsmaßnahmen durchzuführen:

- Das Schließen der Öffnungen in den Außenwänden in reversibler Weise, um das Eindringen von Feuchtigkeit zu vermeiden (Ziffer 1.1).
- Die Überprüfung der Dichtigkeit des Daches und gegebenenfalls Maßnahmen zur Abdichtung (Ziffer 1.2).
- Das Sichern der vorhandenen Putzflächen an der nördlichen Außenwand um die Eingangstüre und das rechts davon gelegene Fenster durch ein temporäres Überbauen mittels Dämm- und Holzfasernplatten oder Ähnlichem, optional eine zusätzliche Sicherung oder Kaschierung sensibler Oberflächen oder stark entfestigter Randbereiche mittels Cyklododecan-Bandagen durchzuführen (Ziffer 1.3)
- Das Schließen, Auffüllen bzw. Nachverdichten eines Loches im Südosten, Erdbereich (Ziffer 1.4).

7

Für alle Maßnahmen wurde eine Frist von 1 Monat nach Zustellung der Anordnung gesetzt (Ziffer 2). Für die nicht fristgerechte Erfüllung wurde für die Ziffer 1.1 ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000 €, für die Ziffer 1.3 ein Zwangsgeld in Höhe von 800 € und für Ziffer 1.4 ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000 € angedroht. Auf die Anhörung zu den im Bescheid angeordneten Maßnahmen sei keine Rückmeldung gekommen und Ortseinsichten hätten keine Durchführung der Maßnahmen erkennen lassen. Die Gebäude auf dem Grundstück seien ein Baudenkmal nach Art. 1 Abs. 2 und 1 BayDSchG. Rechtsgrundlage des Bescheides sei Art. 4 BayDSchG. Die Maßnahmen seien geeignet, notwendig und verhältnismäßig zur Sicherung des Denkmals vor Wassereintrag und damit verbundenen Schäden. Die Klägerin sei als Eigentümerin nach Art. 4 Abs. 1 BayDSchG die zutreffende Adressatin. Die Maßnahmen seien zudem zumutbar i.S.d. Art. 4 Abs. 1 BayDSchG. Die Maßnahmen könnten nach Abwägung aller einschlägigen Gesichtspunkte verlangt werden. Sie seien im wohlverstandenen Interesse der Eigentümerin auch wirtschaftlich. Sie verhinderten eine weitere Entwertung des Baudenkmals und würden vorrangig den von der Eigentümerin versäumten normalen laufenden Bauunterhalt betreffen. Die Prüfung der Denkmalwürdigkeit habe auch ergeben, dass das Denkmal saniert und einer Nutzung zugeführt werden könne. Insgesamt hielten sich die verlangten Maßnahmen in einem überschaubaren Rahmen und seien auf die notwendigsten Sicherungsmaßnahmen beschränkt worden. Das Ermessen sei ausgeübt worden. Angesichts des Zustandes und einer drohenden Verschlechterung sei ein Eingriff notwendig gewesen. Die Zwangsgeldandrohungen stützten sich auf Art. 29, 30, 31 und 36 VwZVG.

8

Mit Schriftsatz vom 28. März 2019 hat die Klägerin Klage gegen den Bescheid vom 25. Februar 2019 erhoben.

9

Am 12. Juni 2019 wurde ein weiterer Bescheid erlassen. Mit diesem wurde der Bescheid vom 25. Februar 2019 geändert. Die Ziffer 1.2 erhielt folgende Fassung: Zur Notsicherung des Daches vor Eindringen von Feuchtigkeit ist eine Folienabdeckung über dem Dach anzubringen (Ziffer 1.1.). Die Ziffer 2 erhielt folgende Fassung: Die in Ziffer 1.1. bis 1.4 angeordneten Maßnahmen sind innerhalb einer Frist von 1 Monat nach Bestandskraft dieses Bescheides auszuführen (Ziffer 1.2). In Ziffer 1.3 wurde die Fassung der Ziffer 3 des Bescheides vom 25. Februar 2019 geändert. Die Zwangsgeldandrohungen wurden hierbei um eine Zwangsgeldandrohung für die Ziffer 1.2. in Höhe von 2.000 € ergänzt. Nach der am 1. April 2019 erhaltenen Aussage der Firma O. ... GmbH vom ... März 2019 dringe aktuell aufgrund mindestens 12 bis 18 beschädigten Dachplatten Wasser ein. Ein Einzelaustausch sei aufgrund der Asbestbelastung nicht möglich. Für die Folienabdeckung sei der Klägerin im Rahmen der Anhörung eine Frist bis zum 15. April 2019 gesetzt wurden. Bei der Ortseinsicht vom 10. Mai 2019 seien keine Sicherungsmaßnahmen festgestellt worden. Die Ziffer 1.2 sei nun deswegen auf die Folienabdeckung konkretisiert worden. Die Maßnahme sei als Notsicherungsmaßnahme ebenfalls verhältnismäßig und zumutbar. Die Folienabdeckung ermögliche eine neue Dacheindeckung ohne Zeitdruck zu planen. Die Änderung der Frist erfolge aufgrund der Klagerhebung gegen den Ursprungsbescheid. Die Anordnung der Maßnahme sei nach Ausübung pflichtgemäßen Ermessens erforderlich.

10

Mit Schriftsatz vom 15. Juli 2019 hat die Klägerin gegen den Bescheid vom 12. Juni 2019 Klage erhoben.

11

Die Klägerin beantragt zuletzt in beiden Verfahren:

Aufhebung des Bescheides vom 25. Februar 2019 in Gestalt des Ergänzungs- und Änderungsbescheides vom 12. Juni 2019.

12

Die Regelungen des Bescheides vom 12. Juni 2019 seien nicht eindeutig bzw. unbestimmt. Eine weitere Begründung der Klagen ist nicht erfolgt.

13

Der Beklagte beantragt,
die Klagen abzuweisen.

14

Die Beigeladene hat in beiden Verfahren keinen Antrag gestellt.

15

Das Gericht hat Beweis erhoben durch die Einnahme eines Augenscheins. Zu den Feststellungen wird auf die Niederschrift vom 3. November 2021 Bezug genommen.

16

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten und beigezogenen Behördenakten sowie auf die Sitzungsniederschrift der mündlichen Verhandlung vom 3. November 2021 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

17

1. Streitgegenstand im Verfahren M 9 K 19.1517 sind die Anordnungen in Ziffer 1.1., 1.3 und 1.4 des Bescheides vom 25. Februar 2019 und die dazugehörigen Fristsetzungen sowie Zwangsgeldandrohungen in Ziffer 2 und 3 in der Gestalt des Ergänzungs- bzw. Änderungsbescheides vom 12. Juni 2019.

18

Streitgegenstand im Verfahren M 9 K 19.3367 ist die Anordnung in Ziffer 1.2 des Bescheides vom 25. Februar 2019 in Gestalt des Ergänzungs- bzw. Änderungsbescheides vom 12. Juni 2019 und die dazugehörige Fristsetzung sowie Zwangsgeldandrohung im Ergänzungs- bzw. Änderungsbescheid vom 12. Juni 2019.

19

Die beiden Klageverfahren sind nach § 93 Satz 1 VwGO zur gemeinsamen Entscheidung verbunden worden.

20

2. Beide Klagen haben keinen Erfolg, da sie teilweise unzulässig sind und im Übrigen unbegründet.

21

a) Die Klagen gegen die denkmalschutzrechtlichen Anordnungen sind trotz der Veräußerung des Grundstücks durch die Klägerin zulässig. Durch die Veräußerung des Grundstücks tritt bei dinglichen Verwaltungsakte alleine keine Erledigung nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG in sonstiger Weise ein, da die Veräußerung im Rahmen der Irrelevanztheorie nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 265 Abs. 2 Satz 1 ZPO außer Betracht bleiben muss (vgl. Dirnberger in: Busse/Kraus 142. EL Mai 2021, BayBO Art. 54 Rn. 122). Die Verpflichtungen gehen kraft Gesetzes auf den Erwerber über. Obergerichtlich ist seit langem geklärt, dass grundstücks- und anlagenbezogene Ordnungsverfügungen, die auf Gebäude einwirken und deren jeweilige Besitzer oder/und Eigentümer nur quasi als deren handlungsfähige Vertreter aufgrund ihrer Zustandshaftung in Anspruch nehmen, als sog. dingliche Verwaltungsakte fortwirkende Rechtswirkungen nicht nur gegenüber einem Gesamtrechtsnachfolger, sondern auch gegenüber einem Einzelrechtsnachfolger entfalten (vgl. z.B. HessVGH, B.v. 17.6.1997 - 14 TG 2673/95 - juris Rn. 17 m.w.N.). Bei den denkmalschutzrechtlichen Anordnungen nach Art. 4 Abs. 2 BayDSchG zur Sicherung des Denkmals handelt es sich um solche dinglichen Verwaltungsakte. Die Pflichten knüpfen vor allem an das Eigentum am Denkmal und dessen Sozialpflichtigkeit an (vgl. Art. 4 Abs. 1 BayDSchG). Die Klägerin wurde bei Bescheiderlass als Eigentümerin und Zustandsstörerin in Anspruch genommen.

22

Aufgrund der Veräußerung des Grundstücks nach Rechtshängigkeit kann die Klägerin die Rechte der Erwerberin im Wege der gesetzlich angeordneten Prozessstandschaft geltend machen (vgl. z.B. Bacher in: BeckOK ZPO, 42. Ed. 1.9.2021, ZPO § 265 Rn. 16). Eine Beiladung der Erwerberin war deswegen nach § 65 Abs. 2 VwGO nicht notwendig. Die Rechtskraftwirkung dieses Urteils für die Erwerberin ergibt sich bereits direkt aus § 121 Nr.1 VwGO, welcher neben den Beteiligten i.S.d. § 63 VwGO ausdrücklich auch Rechtsnachfolger erfasst (BVerwG, U.v. 7.9.1984 - 4 C 19/83 - juris Rn. 9). Die Klägerin und ihre Bevollmächtigte haben nach ihren Angaben in der mündlichen Verhandlung die Erwerberin über die Bescheide und die anhängigen Verfahren informiert. Der Bevollmächtigte der Klägerin wurde zudem bereits im Vorfeld der mündlichen Verhandlung mit gerichtlichen Schreiben vom 28. Oktober 2021 auf das Vorliegen eines Falles der gesetzlichen Prozessstandschaft nach § 173 VwGO i.V.m. § 265 Abs. 2 Satz 1 ZPO hingewiesen. Die Erwerberin hätte Anträge auf Übernahme der Rechtsstreite nach § 173 VwGO i.V.m. § 266 Abs. 1 Satz 1 ZPO oder auch nur einen Antrag auf Beiladung stellen können, wenn sie mit einer Geltendmachung ihrer Rechte (nur) durch die Klägerin nicht einverstanden gewesen wäre.

23

Die Klagen gegen die Zwangsgeldandrohungen sind unzulässig, da sich die Zwangsgeldandrohungen durch die Veräußerung des Grundstücks noch vor Beginn der Erfüllungsfrist nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG in sonstiger Weise erledigt haben. Bei den Zwangsgeldandrohungen handelt es sich nicht um dingliche Verwaltungsakte, die auf den Erwerber des Grundstücks übergehen. Eine Zwangsgeldandrohung soll gerade den ursprünglichen Adressaten zu einem bestimmten Verhalten veranlassen. Eine Zwangsmitteldrohung als Mittel des Verwaltungszwangs ist wegen dieses Beugecharakters der Zwangsmittel höchstpersönlicher Natur und daher grundsätzlich nicht übergangsfähig (OVG Saarl, B.v. 2.3.2021 - 2 B 29/21 - juris Rn. 8; vgl. auch § 45 Abs. 1 Satz 2 AO im Steuerrecht). Damit können die Androhungen inzwischen weder bei der Klägerin noch beim Erwerber Grundlage für eine Vollstreckung seien. Sie haben keine Regelungswirkung mehr.

24

b) Die zulässigen Anfechtungsklagen gegen die denkmalschutzrechtlichen Anordnungen sind unbegründet, da die vier Anordnungen rechtmäßig sind und die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

25

Die Anordnungen sind nicht unbestimmt. Nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG müssen Verwaltungsakte hinreichend bestimmt sein. Regelungen, die einander widersprechen oder Verwaltungsakte, deren Regelungen den Regelungen eines anderen Verwaltungsaktes widersprechen, sind nicht hinreichend

bestimmt (Tiedemann: BeckOK VwVfG, 53. Ed. 1.10.2021, VwVfG § 37 Rn. 20). Widersprüche bei den Anordnungen durch die Neufassung des alten Bescheides durch den Ergänzungs- und Änderungsbescheides liegen aber nicht vor. Dem Bevollmächtigten der Klägerin ist lediglich zuzugestehen, dass die Art der Bescheidtenorierung das Erfassen des gesamten Inhalts erschwert. Bei paralleler Betrachtung beider Bescheide sind aber ohne weiteres die vier Maßnahmen, die von der Klägerin verlangt werden, erkennbar.

26

Rechtsgrundlage für die vier Anordnungen ist jeweils Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 BayDSchG. Danach können die Eigentümer von Baudenkmalern verpflichtet werden, bestimmte Erhaltungsmaßnahmen ganz zum Teil durchzuführen, soweit ihnen das insbesondere unter Berücksichtigung ihrer sonstigen Aufgaben und Verpflichtungen zumutbar ist. Erhaltungsmaßnahmen sind die Handlungen zur Konkretisierung der vier Pflichten nach Art. 4 Absatz 1 BayDSchG. (Martin in: PdK Bay G-11, Denkmalschutzrecht in Bayern, Art. 4. beck-online). Bei allen vier Anordnungen handelt es sich um Notsicherungsmaßnahmen, welche dazu dienen eine Gefährdung des Denkmals (in Form einer Substanzverschlechterung) i.S.d. Art. 4 Abs. 1 BayDSchG zu verhindern.

27

Zur Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit der Maßnahmen wird auf den Bescheid Bezug genommen und von einer weiteren Darstellung abgesehen, da das Gericht der Begründung der Bescheide folgt (§ 117 Abs. 5 VwGO). Ergänzend ist lediglich auszuführen, dass sich die Notsicherungsmaßnahmen auf eine reversible Minimalsicherung des Gebäudes beschränken. Derartige Maßnahmen wären selbst dann zumutbar, wenn noch nicht feststeht, ob und wie ein Denkmal wirtschaftlich zumutbar langfristig erhalten bleiben kann (vgl. OVG Magdeburg, B.v. 29.1. 2008 - 2 M 358/07).

28

Die Störerauswahl und die Ausübung des Ermessens erfolgten fehlerfrei (§ 114 Satz 1 VwGO).

29

3. Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, Abs. 3, 162 Abs. 3 VwGO. Die Beigeladene hat keinen Antrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko ausgesetzt. Es hätte deswegen nicht der Billigkeit entsprochen ihre außergerichtlichen Kosten der Klägerin aufzuerlegen. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit fußt auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.