

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2016.195 vom 30. August 2016

BS Appellationsgericht, 2016-08-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2016.195

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2016.195 du 30 août 2016

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2016.195 del 30 agosto 2016

Erwägungen

E. 1

1.1 Der Rekurs richtet sich gegen einen Entscheid der Kommission für Denkmalsubventionen, deren Mitglieder vom Grossen Rat gewählt werden (§ 11 Abs. 2 des Gesetzes über den Denkmalschutz [DSchG; SG 497.100]). Entscheide des Regierungsrates sowie der vom Grossen Rat oder vom Regierungsrat gewählten Kommissionen sind gemäss § 10 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG; SG 270.100) beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Dieses ist somit funktionell und sachlich zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses zuständig (VGE VD.2010.277 vom 27. Dezember 2011 E. 1.1). Der Rekurrent ist als Adressat des angefochtenen Entscheids und gemeinschaftlicher Eigentümer der betroffenen Liegenschaft von dem Entscheid berührt. Daher ist er gemäss § 13 VRPG zum Rekurs legitimiert.

1.2 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach § 28 DSchG, soweit die Anwendung von Bestimmungen des Denkmalschutzgesetzes zu beurteilen ist. Danach hat das Verwaltungsgericht nicht bloss im Sinne von § 8 VRPG zu prüfen, ob die Kommission für Denkmalsubventionen den Sachverhalt unrichtig festgestellt, das geschriebene oder ungeschriebene öffentliche Recht falsch angewendet oder ihr Ermessen überschritten hat, sondern es hat auch über die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids zu entscheiden. Soweit allerdings die Anwendung und Auslegung der im Denkmalschutzgesetz enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe zur Diskussion stehen, übt das Verwaltungsgericht praxismässig auch bei freier Kognition eine gewisse Zurückhaltung, um dem Beurteilungsspielraum der Verwaltung und vor allem ihrer besonderen Sachkenntnis Rechnung zu tragen (VGE VD.2010.277 vom 27. Dezember 2011 E. 1.2 mit weiteren Hinweisen auf VGE 629/2009 vom 15. Juli 2009; 694/2003 vom 23. April 2004; VGE vom 31. Mai 1985, in: BJM 1986, S. 46, 46 f.).

E. 2

2.1 Die Kommission für Denkmalsubventionen erwog mit ihrem angefochtenen Entscheid, aus der eingereichten Offerte vom 15. April 2016 des Baugeschäfts C_____AG ergebe sich, dass die Sanierung der Dachtraufe des Gebäudes schon länger beabsichtigt worden sei. In der Schutzzone seien alle baulichen Massnahmen am Äusseren zwei Monate vor Baubeginn via Bau- und Gastgewerbeinspektorat an die Denkmalpflege zu melden. Dies sei vorliegend erst nach Abschluss der Arbeiten erledigt worden. Auch die Denkmalpflege sei erst nach dem Arbeitsbeginn vom 22. Juni 2016 informiert und zur Besichtigung eingeladen worden. Gemäss § 8 der Richtlinien der Kommission für Denkmalsubventionen (SG 947.150) dürfe mit Arbeiten, für die eine Subvention beantragt werde, aber erst begonnen werden, wenn eine schriftliche Zusage der Kommission vorliege. Da die Arbeiten inzwischen ausgeführt

worden seien und eine vorgängige Absprache nicht stattgefunden habe, könne auf das nachträgliche Subventionsbegehren nicht eingetreten werden.

2.2 Mit seiner begründeten Rekursanmeldung stellte der Rekurrent ursprünglich die Einreichung einer weiteren Rekursbegründung in Aussicht. Wie er replicando erklärt, hat er die Einreichung einer solchen aber unterlassen, ■ weil die Einsprache nachträglich als ausreichend beurteilt worden ist ■ (Replik, S. 2). In der Rekursanmeldung erläutert der Rekurrent, dass im Zusammenhang mit grossen Regenfällen im Frühsommer 2016 ein Wasserschaden im Dachgeschoss des Vorderhauses [...]strasse [...] entstanden sei. Er habe darauf einen Kostenvoranschlag der C___ AG eingeholt. Wegen der ungünstigen Wetterverhältnisse im Sommer 2016 habe sich die Ausführung der Reparaturarbeiten an der Dachuntersicht verzögert. Nach Beginn der Reparaturarbeiten habe das Bauunternehmen festgestellt, dass auch im Inneren des Gebäudes das Gebälk wegen eindringenden Wassers Schaden genommen habe. Nach der Ablehnung einer Schadenübernahme durch die kantonale Gebäudeversicherung und die Wasserschadenversicherung habe er sich mit Gesuch vom 1. Juli 2016 an die Kommission für Denkmalsubventionen gewandt, nachdem die Parzelle durch behördliche Verfügung der Schonzone [richtig: Schutzzone] des Kantons zugeordnet worden sei und demgemäss Anspruch auf Unterstützung für Unterhaltsarbeiten bestehe. Die Einreichung des Gesuchs habe zu einer Besichtigung der Schadensituation durch D___ von der Kommission für Denkmalsubventionen geführt. Dieser habe als mitwirkender Experte der Kommission für Denkmalsubventionen festgestellt, dass die von dem Bauunternehmen ■ ausgewählte Farbe für die Aussenbemalung des Schadens nicht optimal sei ■ (Rekurs, S. 3). Der Denkmalschutz habe daher angeordnet, dass ein zusätzlicher spezieller Haftanstrich mit Mehrkosten von CHF 640.■ angebracht werden müsse.

Replicando macht der Rekurrent geltend, dass er zunächst irrtümlich davon ausgegangen sei, die Behebung des Schadens sei durch die genannten Versicherungen gedeckt. Die Ablehnung der Schadenübernahme habe ihn veranlasst, die Schadenssituation der Kommission für Denkmalsubventionen mitzuteilen und ein Subventionsgesuch zu stellen. Der zuständige Baufachmann der Kommission, D___, habe dann am 29. Juni 2016 eine Besichtigung vorgenommen. Im Zeitpunkt der Anmeldung sei daher ■ die Dachöffnung noch offen und der Schaden noch voll überblickbar und einsehbar ■ gewesen (Replik, S. 3). D___ habe die vorgeschlagenen Reparaturarbeiten als zweckmässig und preisgerecht beurteilt. Soweit die Vorinstanz geltend mache, sie sei der Möglichkeit benommen worden, eine Konkurrenzofferte einzuholen, erscheine das Argument rechtsmissbräuchlich.

E. 3.1

3.1.1 Gemäss § 11 Abs. 1 DSchG kann der Kanton auf begründetes Gesuch hin Beiträge an die Kosten der Erhaltung und Restaurierung von Denkmälern leisten. Gestützt auf § 34 DSchG hat der Regierungsrat das Subventionsverfahren in der Verordnung betreffend die Denkmalpflege (DPV [in der Fassung vom 9. Dezember 2008, in Kraft bis am 25. Februar 2017]; SG 497.110) konkretisiert: Die Gesuche sind unter anderem mit ■ Angaben über die vorgesehenen Arbeiten ■ und Fotos des Objekts ■ im bestehenden Zustand ■ einzureichen (§ 19 Abs. 1 Ziff. 1 und 3 DPV). Die Denkmalpflege legt die Gesuche der Kommission für Denkmalsubventionen vor. Ausdrücklich hält die Verordnung fest: ■ Vor der Festsetzung der Subvention durch die Kommission für Denkmalpflege darf nicht mit den Bauarbeiten begonnen werden ■ (§ 21 Abs. 2 DPV). In der Folge überwacht die Denkmalpflege die Arbeiten am subventionierten Objekt (§ 22 DPV). Für die Voraussetzungen der

Zusprechung und die Modalitäten der Ausrichtung von Beiträgen ermächtigt das Gesetz die Kommission für Denkmalsubventionen zum Erlass von Richtlinien (§ 11 Abs. 4 DSchG). Von der Ermächtigung machte diese mit den Richtlinien der Kommission für Denkmalsubventionen (SG 497.150) auch Gebrauch. Gemäss § 8 der Richtlinien der Kommission für Denkmalsubventionen und in Konkretisierung von § 21 Abs. 2 DPV darf mit den Bauarbeiten ■erst begonnen werden, wenn die Kommission über die Festsetzung des Subventionsrahmens beschlossen hat. Grundsätzlich werden keine Subventionen an die Kosten von Arbeiten bewilligt, die bereits vorher begonnen oder ausgeführt worden sind■. Immerhin kann das Präsidium der Kommission gemäss § 8 Abs. 2 der Richtlinien der Kommission für Denkmalsubventionen auf begründetes Gesuch hin einen vorzeitigen Baubeginn bewilligen, über den die Kommission nachträglich zu informieren ist. Wird im Laufe der Bauarbeiten subventionierbare Substanz entdeckt, für deren Restaurierung die Kosten im Subventionsrahmen nicht enthalten sind, so ist unverzüglich ein zusätzliches Subventionsgesuch einzureichen (§ 9 der Richtlinien der Kommission für Denkmalsubventionen). Der definitive Subventionsbetrag wird aufgrund einer detaillierten und belegten Bauabrechnung zugesprochen (§ 10 der Richtlinien der Kommission für Denkmalsubventionen; VGE VD.2010.277 vom 27. Dezember 2011 E. 3.1.1).

3.1.2 Wie das Verwaltungsgericht bereits mit seiner Entscheid VGE VD.2010.277 vom 27. Dezember 2011 festgestellt hat, beruht der Grundsatz des Ausschlusses nachträglicher Subventionsgesuche sowohl in materieller wie auch in formeller Hinsicht auf einer genügenden materiell-rechtlichen Grundlage. Die Frage der Zulässigkeit einer Gesetzesdelegation an ein dem kantonalen Gesetzgeber nachgeordnetes Organ bildet vorab eine Frage des kantonalen Verfassungsrechts (BGE 118 Ia 305 E. 2b S. 310 f.). Bundesrechtlich ist die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen vom kantonalen Gesetzgeber an eine Verwaltungsbehörde zulässig, wenn sie nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, sie sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selbst enthält soweit diese die Rechtsstellung der Bürger schwerwiegend berührt. Zudem ist es ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit, dass rechtsetzende Erlasse publiziert werden müssen (BGE 125 I 182 E. 2b/cc S. 186; vgl. VGE 686/2002 vom 26. Februar 2003 E. 3d; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, N 260). Dem entspricht auch die Regelung in § 105 Abs. 2 und 3 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV; SG 111.100).

3.1.3 Der Grosse Rat hat als oberste legislative Behörde des Kantons gestützt auf § 83 KV das DSchG erlassen, welches sich auf das Gebiet des Denkmalschutzes beschränkt und die Grundzüge der Materie enthält. Die DPV des Regierungsrates stützt sich auf die grundsätzliche Kompetenznorm des § 105 Abs. 2 KV zum Erlass von Verordnungen sowie auf die gesetzliche Delegationsnorm des § 34 DSchG. Diese Delegationsnorm sieht vor, dass der Regierungsrat ■die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Verordnungen■ erlässt und steckt damit den Rahmen der Verordnungskompetenz des Regierungsrates im Sinne von § 105 Abs. 3 KV ab (vgl. Buser, Grosse Rat, Regierungsrat, Verwaltung und Ombudsstelle, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 347, 389 f.). Wie vorstehend dargestellt (E. 3.1.1), konkretisieren die §§ 19 ff. DPV den § 11 DSchG, indem in diesen Bestimmungen das Verfahren und die Voraussetzungen für Denkmalsubventionen geregelt werden. Hinsichtlich der Richtlinien der Kommission für Denkmalsubventionen ist festzuhalten, dass die Verfassung des Kantons Basel-Stadt zwar eine Verordnungskompetenz

der Verwaltung nicht explizit vorsieht (vgl. § 111 KV), diese aber andererseits im Sinne der angeführten bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch nicht ausschliesst. Die Richtlinien der Kommission für Denkmalsubventionen konkretisieren, wie bereits gesehen (E. 3.1.1), die DPV noch weiter und stützen sich auf das DSchG als Gesetz im formellen Sinn. Dessen § 11 Abs. 4 beschränkt die Delegationskompetenz auf das Gebiet der Beiträge, insbesondere für die Voraussetzungen der Zuspreehung und die Modalitäten der Ausrichtung, und entspricht damit den bundesgerichtlich statuierten Voraussetzungen. Die vorliegend massgeblichen Bestimmungen der Richtlinien der Kommission für Denkmalsubventionen bewegen sich im Rahmen von § 11 Abs. 4 DSchG. Schliesslich ist zu bemerken, dass sowohl das DSchG als auch die DPV und die Richtlinien der Kommission für Denkmalsubventionen in der Gesetzessammlung publiziert sind und für den Rekurrenten somit jederzeit einsehbar waren. Diese rechtlichen Grundlagen entsprechen somit dem Legalitätsprinzip und sind folglich vorliegend anwendbar (VGE VD.2010.277 vom 27. Dezember 2011 E. 3.1.3; VD.2013.187 vom 8. April 2014 E. 3.1).

3.2 Es stellt sich somit die Frage, ob sich vorliegend der grundsätzliche Ausschluss des nachträglichen Subventionsgesuchs materiell halten lässt. Diesbezüglich ist festzustellen, dass das Gebot vorgängiger Gesuchstellung dem Zweck einer Subvention entspricht. Subventionen sind geldwerte Vorteile, die an Dritte gewährt werden, um die Erbringung freiwilliger Leistungen, die im öffentlichen Interesse liegen, zu fördern oder zu erhalten (§ 3 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes vom 11. Dezember 2013 [SG 610.500]). Sinn und Zweck der Ausrichtung von Subventionen ist damit eine Verhaltenslenkung respektive -steuerung im öffentlichen Interesse (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 46 N 1; Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Auflage, Basel 2011, § 16 N 44), nicht die Belohnung eines bestimmten Verhaltens. Ist dieses Verhalten auch ohne Subventionierung bereits erfolgt, so besteht aus ökonomischer Perspektive kein Grund mehr, dieses mit staatlichen Mitteln zu fördern. Anzuführen ist, dass der in § 6 Abs. 1 DSchG verankerte Grundsatz, dass Denkmäler zu erhalten sind, nicht von einer entsprechenden Subventionierung abhängt, sondern auch dann gilt, wenn keine solche fliesst.

Gemäss Praxis und Lehre folgt aus diesem Subventionszweck der Verhaltensbindung des Empfängers die typische Eigenschaft der Subvention, wonach ein entsprechendes Gesuch in der Regel vor der Aus- respektive Durchführung des zu subventionierenden Projektes gestellt werden muss. Damit wird sichergestellt, dass der Subvenient auf die Ausgestaltung des Projekts Einfluss nehmen kann. Bei einem nachträglichen Gesuch ist der Anspruch auch bei Durchführung oder Erstellung eines einwandfreien Projekts verwirkt (Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 155 B I.b; OGer SH 60/2003/42 vom 22. Juli 2005 E. 4a, in: Amtsbericht des Obergerichts an den Kantonsrat Schaffhausen 2005, 105; OGer SH vom 7. August 1998, in: Amtsbericht des Obergerichts an den Kantonsrat Schaffhausen 1998, 135). Diese Auffassung gründet auf der gerade auch auf Denkmalsubventionen zutreffenden Erkenntnis, dass mit der Subvention ein bestimmtes künftiges Verhalten des Subventionsempfängers sichergestellt werden soll (sogenannte Förderungssubvention), vorliegend also die Erhaltung eines Denkmals durch Renovationsarbeiten (Rhinow, Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung, Diss. Basel 1971, S. 52; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 46 N 15). Es entspricht daher auch der

Rechtslage und Praxis anderer Kantone, den Anspruch auf Denkmalsubventionen von einem vorgängigen Gesuch abhängig zu machen (vgl. z.B. OGer SH 60/2003/42 vom 22. Juli 2005 E. 4a, in: Amtsbericht des Obergerichts an den Kantonsrat Schaffhausen 2005, 105). Die Regelung im Recht der Denkmalsubventionen entspricht auch der Regelung anderer Fördermassnahmen (vgl. zu § 35 Abs. 3 der Verordnung zum Energiegesetz [EnV; SG 772.110] VGE VD.2013.187 vom 8. April 2014 E. 2.1).

E. 3.3

3.3.1 Vorliegend hat der Rekurrent sein Gesuch nicht nachträglich, sondern während der Bauausführung gestellt. Aufgrund des Beizugs der Denkmalpflege während der Ausführung war zwar noch eine Einflussnahme der Fachbehörde auf die zu subventionierende Bauausführung möglich. Eine vollständige Aufnahme und Beratung ist aber nur vor der Bauausführung möglich. Zudem kann die Subvention auch in dieser Situation ihrer Anreizfunktion nicht mehr entsprechen und keine verhaltenslenkende Wirkung mehr entfalten.

3.3.2 Immerhin stellt sich die Frage, ob sich der Rekurrent in einem Irrtum hinsichtlich der Kostentragung der Erhaltungsmassnahmen befunden hat und ein solcher für die Beurteilung der Sache im vorliegenden Einzelfall von Bedeutung sein könnte. Der Rekurrent ging offenbar irrtümlich davon aus, dass die Kosten der auszuführenden Arbeiten durch Versicherungsleistungen gedeckt würden. Diesbezüglich wäre aber bei einer rechtzeitigen Meldung des Bauvorhabens beim Bau- und Gastgewerbeinspektorat gemäss § 27 Abs. 2 der Bau- und Planungsverordnung (BPV; SG 730.110) in Verbindung mit § 13 Abs. 1 lit. c der Ausführungsbestimmungen zur BPV (ABPV; SG 730.115) eine Klärung möglich gewesen. Der Rekurrent kann daher aus seinem Irrtum nichts zu seinen Gunsten ableiten.

3.4 Daraus folgt, dass das Nichteintreten auf das Subventionsbegehren durch die Vorinstanz nicht zu beanstanden ist.

E. 4

Nach dem Gesagten ist der Rekurs abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Rekurrent die Verfahrenskosten zu tragen (§ 30 Abs. 1 VRPG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.