

**Verwaltungsgericht Potsdam Urteil vom 24.4.1996 2 K 1532/94 Rechtskräftig
Veröffentlicht in NVwZ 1999, 214 = EzD 2.2.4 Nr. 29**

Leitsätze

- 1. Steht ein Denkmal im Eigentum einer ungeteilten Erbengemeinschaft, so daß die unmittelbar aus der Unterschutzstellung erwachsenden Verhaltenspflichten nur von allen Miterben gemeinschaftlich wahrgenommen werden können, muß der Eintragungsbescheid gegenüber allen Miterben bekanntgegeben werden**
- 2. Richtet sich die Bekanntgabe nicht an sämtliche Miterben, sondern erfolgt sie nur gegenüber einem der Miterben, führt dies zur Gesamtnichtigkeit des Eintragungsbescheides.**
- 3. Der eine Personenmehrheit betreffende, aber nur an eine einzelne Person gerichtete Eintragungsbescheid genügt nur dann dem Bestimmtheitsgebot des § 37 VwVfG, wenn er erkennen läßt, ob der Adressat als Einzelperson, als Mitglied der Gemeinschaft oder gar die Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit als Rechtssubjekt betroffen sein soll.**

Zum Sachverhalt

Die Bet. streiten um die Unterschutzstellung eines 1913/14 in P. errichteten Wohnhauses. Das Haus steht im Eigentum einer ungeteilten Erbengemeinschaft, bestehend aus vier im Grundbuch eingetragenen Erben. Nach vorheriger Anhörung des Kl. - eines der vier Erben - trug der Bekl. das Gebäude wegen seiner bauhistorischen, historischen und wissenschaftlichen Bedeutung in die Denkmalliste ein. Sowohl der Anhörungsbogen als auch der Eintragungsbescheid waren allein an den Kl. gerichtet. Den vom Kl. dagegen im Namen der vier Erben eingelegten Widerspruch wies der Bekl. durch wiederum ausschließlich an den Kl. gerichteten Widerspruchsbescheid zurück. Mit der gegen die Unterschutzstellung gerichteten Anfechtungsklage machte der Kl. u. a. die Unwirksamkeit des Eintragungsbescheids geltend. Der Bescheid sei nur ihm zugestellt worden; er sei jedoch nicht Bevollmächtigter der übrigen Miterben. Die Klage hatte Erfolg.

Aus den Gründen

... Der angefochtene Bescheid vom 3.12.1993 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 23.6.1994 ist gem. § 44 Abs. 1 VwVfG nichtig, jedenfalls aber rechtswidrig (dazu unten 4).

...

2. Der an den Kl. gerichtete Eintragungsbescheid ist nichtig, denn er leidet an einem besonders schwerwiegenden offenkundigen Fehler, § 44 Abs. 1 VwVfG. Der Eintragungsbescheid entfaltet mangels ordnungsgemäßer Bekanntgabe schon keine Wirksamkeit (a). Darüber hinaus enthält er keine bestimmte Adressatenbezeichnung (b).

a) Gem. § 41 Abs. 1 S. 1 VwVfG ist ein Verwaltungsakt demjenigen bekanntzugeben, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird (Adressat). Nach § 43 Abs. 1 S. 1 VwVfG erlangt der Verwaltungsakt erst im Zeitpunkt der Bekanntgabe gegenüber dem Adressaten Wirksamkeit. Für wen der Verwaltungsakt bestimmt bzw. wer von ihm betroffen, mithin notwendig Adressat des Verwaltungsaktes ist, ergibt sich dabei aus dem materiellen Inhalt des Verwaltungsaktes. Sind mehrere Betroffene vorhanden, ist jedem der Verwaltungsakt bekanntzugeben (vgl. Knack, VwVfG, 4. Aufl. [1994], § 41 Rn. 4.2).

Wer hier notwendiger Adressat des Eintragungsbescheides war und in welcher Form die Bekanntgabe i. S. der §§ 41 Abs. 1, 43 Abs. 1 VwVfG zu erfolgen hatte, richtet sich nach § 9 Abs. 2 S. 3 DSchG. Dieser bestimmt, dass die Eintragung in das Verzeichnis der Denkmale unverzüglich dem Eigentümer schriftlich bekanntzugeben ist. Materiellrechtlich unerlässliche Adressaten i. S. von § 41 Abs. 2 S. 1 VwVfG waren gem. § 9 Abs. 2 DSchG also sämtliche Miterben in ungeteilter Erbengemeinschaft als Gesamthandseigentümer des unter Schutz gestellten Gebäudes. Die Eintragung hätte mithin unverzüglich sämtlichen Miterben schriftlich bekanntgegeben werden müssen.

Der Bekl. hat den Eintragungsbescheid und ebenso sämtliche weitere Korrespondenz allerdings ausschließlich allein an den Kl. gerichtet. Eine Bekanntgabe gegenüber den übrigen Miterben erfolgte nicht nur nicht mit zeitlicher Verzögerung, sondern überhaupt nicht. Dabei wäre es dem Bekl. ohne weiteres möglich gewesen, den Eintragungsbescheid den übrigen Miteigentümern bekanntzugeben. An welche weiteren Personen der Bescheid dazu hätte gerichtet werden müssen, wäre sowohl aus dem Grundbuch als auch durch Auskunft gemäß § 25 Abs. 1 DSchG vom Kl. zu erfahren gewesen, wobei eine etwaige Auskunftsverweigerung sogar durch ein Bußgeld im Ordnungswidrigkeitenverfahren hätte geahndet werden können.

Die Bekanntgabe des Eintragungsbescheides gegenüber den übrigen Miterben erfolgte auch nicht auf andere Art. Der Kl. war weder Bevollmächtigter der übrigen Miterben noch erfolgte die Bekanntgabe auf rein tatsächliche Weise.

aa) Zwar erlaubt das Gesetz gem. § 41 Abs. 1 S. 2 VwVfG die Bekanntgabe gegenüber einem Bevollmächtigten vorzunehmen. Der Kl. kann jedoch nicht als Bevollmächtigter der anderen Miterben angesehen werden. (Wird ausgeführt).

bb) Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass der Kl. Widerspruch im Namen der Erben eingelegt hat, diese also möglicherweise rein tatsächlich Kenntnis von dem Eintragungsbescheid erlangt haben könnten.

Die von der obergerichtlichen Rechtsprechung teilweise bei tatsächlicher Kenntnisnahme befürwortete Heilungsmöglichkeit analog § 9 Abs. 1 VwZG i. V. mit § 1 Abs. 1 VwZG (vgl. BVerwG, Buchholz, § 401.84 Nr. 68 = NJW-RR 1995, 7.3) greift hier nicht durch. Danach kann es für die Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes genügen, wenn die Behörde den Adressaten vom Inhalt des Verwaltungsaktes Kenntnis verschafft, selbst wenn nicht jeder von mehreren Adressaten in den Besitz einer Ausfertigung gelangt. Zum einen setzt diese Heilungsmöglichkeit voraus, dass der Kreis der Adressaten - d. h. der Kreis derjenigen, gegenüber denen die Heilung wirkt - zumindest hinreichend bestimmbar ist. Daran fehlt es hier (dazu unter b)). Zum anderen setzt die Anwendung von § 9 Abs. 1 VwZG voraus, dass die Behörde überhaupt den Willen hatte, eine ordnungsgemäße Zustellung vorzunehmen (vgl. Engelhardt/App, VwVG/VwZG, 4. Aufl. [1996] § 9 Rn. 2).

Für die analoge Anwendung von § 9 Abs. 1 VwZG bedeutet das, die Behörde muss mindestens den Willen gehabt haben, eine ordnungsgemäße Bekanntgabe vorzunehmen. Hier hätte der Bekl. demnach wenigstens den zielgerichteten Willen haben müssen, auch die übrigen Miterben mit den Bescheiden anzusprechen. Der Widerspruchsbescheid lässt aber keinerlei Anhaltspunkte dafür erkennen, dass der Bekl. tatsächlich die übrigen Miterben ansprechen wollte. Dass der Bekl. dabei blieb, den Kl. ausschließlich allein anzusprechen, legt vielmehr, wenn er tatsächlich von einer (Schein-) Bevollmächtigung des Kl. ausging, eher nahe, er habe die übrigen Miterben bewusst nicht ansprechen wollen.

Da die Heilung von Bekanntgabemängeln außerdem anerkanntermaßen nur für die Zukunft möglich ist und der Verwaltungsakt gem. § 43 Abs. 1 VwVfG erst mit der Bekanntgabe wirksam wird, hatten es der oder die Adressaten bei Befürwortung einer Heilungsmöglichkeit analog § 9 Abs. 1 VwZG außerdem - auf Dauer - selbst in der Hand, wann sie die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes durch Kenntnisnahme herbeiführen wollten vgl. Preißer, NVwZ 1987, 867 [871]).

cc) Der Eintragungsbescheid ist nicht nur allein gegenüber dem Kl. wirksam. Vielmehr führt die fehlende Bekanntgabe gegenüber den übrigen Miterben zur Gesamtunwirksamkeit der Eintragung. Diese entfaltet keine Wirkung gegenüber dem Kl., weil sie infolge der fehlerhaften Bekanntgabe als nichtexistent anzusehen ist.

Grundsätzlich bestimmt § 43 Abs. 1 VwVfG zwar, dass der Verwaltungsakt gegenüber demjenigen, für den er bestimmt ist mit der Bekanntgabe wirksam wird. Daraus lässt sich entnehmen, dass nach dem Gesetz bei mehreren Beteiligten u. U. unterschiedliche Zeitpunkte für den Beginn der Wirksamkeit also nur eine sogenannte relative Wirksamkeit für jeden einzelnen Beteiligten, vorgesehen ist. Die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes kann damit u. U. im Verhältnis zwischen mehreren Betroffenen zueinander bestehen oder nicht bestehen und anderen gegenüber gar nicht (vgl. Kopp, § 43 Rn. 7, 14).

Das mag im Regelfall bei mehreren selbständig Betroffenen, die noch dazu meist in unterschiedlichen Rechtsbeziehungen oder Positionen zum Gegenstand des einheitlichen Verwaltungsaktes stehen, zutreffen. Anders verhält es sich dagegen in einem Fall wie dem vorliegendem.

„Betroffener“ i. S. von § 43 Abs. 1 VwVfG ist hier nämlich die ungeteilte Erbengemeinschaft als Rechtsgemeinschaft. Dies schließt hier eine nur relative Wirksamkeit zwischen den einzelnen Mitgliedern der Erbengemeinschaft aus. Materiell betroffen von der Eintragung des Gebäudes sind hier nicht die Miterben als einzelne Personen jeweils für sich allein genommen, sondern die Miterben in ihrer Eigenschaft als Mitglieder der ungeteilten Erbengemeinschaft. Betroffen ist mithin eine Rechtsgemeinschaft; dass diese kein selbständiges Rechtssubjekt ist, ist aufgrund von § 11 Nr. 2 VwVfG dabei ohne Belang. Hier hat nicht jeder einzelne selbständiges (Teil-, Mit- o. ä.) Eigentum am Schutzobjekt, sondern nur alle Erben gemeinsam als und in ihrer Funktion als Mitglieder der ungeteilten Erbengemeinschaft. Hängt die Unterschutzstellung ausdrücklich, wie im brandenburgischen Denkmalrecht, konstitutiv von der Mitteilung an „den Eigentümer“ ab und besteht „der Eigentümer“ aus einer solchen, nicht in selbständige Personen aufteilbaren Rechtsgemeinschaft, so kann die konstitutive Wirkung der Mitteilung erst mit Unterrichtung der „Rechtsgemeinschaft“, d. h. aller ihrer - unselbständigen - Mitglieder wirksam werden. Solange ein an mehrere in einer Rechtsgemeinschaft stehende Personen gerichteter Verwaltungsakt nicht allen Mitbetroffenen bekanntgegeben worden ist, hat der Verwaltungsakt daher noch keine rechtliche Existenz erlangt (vgl. Obermayer, § 42 Rn. 108) ...

Ist es für einen einzelnen Betroffenen tatsächlich oder rechtlich unmöglich, die aus einem feststellenden Verwaltungsakt unmittelbar erwachsenden Verhaltenspflichten allein wahrzunehmen, wird der Verwaltungsakt erst wirksam, wenn er all den Betroffenen bekanntgegeben worden ist, die zur Verwirklichung des Verwaltungsaktes unerlässlich sind (vgl. sinngemäß entsprechend Wolff/Bachof/Stroher, VerwR I, 10. Aufl. [1994], § 46 Rn. 26; BVerwG, DVBl 1970, 62 [64] betreffend die Wirksamkeit einer Baugenehmigung im Verhältnis Bauherr und Nachbar).

So liegt der Fall hier. Die Wirkungen der Unterschutzstellung sind in Bezug auf die einzelnen Miterben unteilbar. Mit der Eintragung erwachsen unmittelbar die Pflichten aus § 12 ff. DSchG. Dabei handelt es sich nicht nur um bloße, erst auf der zweiten Stufe zu beachtende verfahrensrechtliche Erlaubnispflichten i. S. von § 15 BbgDSchG. Vielmehr erwachsen aus § 12 DSchG direkt und ohne weiteren Umsetzungsakt Schutz- und Erhaltungspflichten für die Eigentümer. Durch die Eintragung ist der bzw. sind die Eigentümer also ggf. sofort zu positiven (Erhaltungs-) Handlungen verpflichtet. Derartige Pflichten können und müssen von den Miterben der ungeteilten Erbengemeinschaft gemeinschaftlich vorgenommen werden, da ihnen der Nachlass nur zur gesamten Hand (§ 2032 BGB) gehört und sie den Nachlass gemeinsam verwalten (§ 2038 BGB). Diesen Bestimmungen würde es widersprechen, wenn die unmittelbar aus der Unterschutzstellung erwachsenden Verpflichtungen nur für den Kl., nicht aber für die übrigen Miterben wirksam würden. Die Rechtsfolgen der Eintragung sind nicht teilbar in dem Sinne, dass das Gebäude gegenüber einem der Erben als Denkmal gelten und ihn unmittelbar verpflichten, gegenüber den übrigen Erben aber nicht als Denkmal gelten kann. Die Feststellung der Denkmaleigenschaft des Gebäudes kann daher konstitutiv nur für und gegen alle (Mit-)Eigentümer

gemeinsam wirksam werden, weil die sich daraus direkt ergebenden Verpflichtungen nur von allen Erben gemeinschaftlich wahrgenommen werden können (vgl. im Ergebnis ebenso VGH München, NJW 1985, 2439 betr. eine sozialhilferechtliche Erstattungsforderung gegen eine Erbengemeinschaft).

b) Darüber hinaus leidet der Eintragungsbescheid an einem weiteren besonders schwerwiegenden Fehler. Er enthält keine bestimmte Adressatenbezeichnung.

Der Kreis der von einem Verwaltungsakt betroffenen Adressaten muss hinreichend bestimmt, jedenfalls bestimmbar sein. Ergibt sich die bestimmte Bezeichnung schon nicht aus der Adressierung des Verwaltungsaktes, so muss sie jedenfalls aus dem übrigen Inhalt des Bescheides mit einer jeden Zweifel ausschließenden Gewissheit entnommen werden können (vgl. Knack, VwVfG, 4. Aufl. [1994], § 41 Rn. 4.2., 3.2.3. a. E.).

Ist eine Personenmehrheit von dem Verwaltungsakt betroffen, muss mithin diese Gemeinschaft hinreichend bestimmt angegeben werden, wobei erkennbar sein muss, ob die einzelnen Personen als Mitglieder der Gemeinschaft oder die Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit als Rechtssubjekt betroffen ist. Die einzelnen Miterben einer Erbengemeinschaft sind dabei in einem solchen Bescheid zu benennen (sog. Sammelverwaltungsakt) (vgl. Stelkens/Bohnek/Leonhardt, 3. Aufl. [1990], § 37 Rn. 9; VGH München, NJW 1984, 626).

Weder im Eintragungsbescheid noch im Widerspruchsbescheid hat der Bekl. die übrigen Miterben benannt. Aus dem weiteren Inhalt der Bescheide sind sie ebenfalls nicht ermittel- bzw. bestimmbar. Ferner lassen weder die Verwaltungsvorgänge noch die Bescheide erkennen, dass der Kl. nur als eines der Mitglieder der Erbengemeinschaft in Anspruch genommen werden sollte. Da sich der Bekl. vielmehr im gesamten Vorverfahren so verhalten hat, als habe er nur den Kl. allein als Einzelperson in Anspruch nehmen wollen, verletzt der Eintragungsbescheid das Bestimmtheitsgebot des § 37 Abs. 1 VwVfG.

3. Die hier vorliegenden Fehler sind besonders schwerwiegend und führen zur Nichtigkeit des Eintragungsbescheides gem. § 44 Abs. 1 VwVfG. Danach liegt ein besonders schwerwiegender Fehler vor, wenn der Fehler derart gewichtig ist, dass es mit der rechtsstaatlichen Ordnung und den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Verwaltung schlechthin unvereinbar erscheint, dem Verwaltungsakt den Anschein der Wirksamkeit oder auch nur der vorläufigen Geltung zu lassen. Die in § 44 Abs. 2 VwVfG, in den dort geregelten Einzelfällen vom Gesetz getroffenen Wertungen können dabei als Maßstab für die Schwere des Fehlers herangezogen werden (vgl. Knack, § 44 Rn. 4.1.).

Die mangelhafte Bekanntgabe stellt bereits allein einen besonders schwerwiegenden Verfahrensverstoß dar, der zur Nichtigkeit des Verwaltungsaktes führt (vgl. OVG Koblenz, NVwZ 1987, 889).

Im Übrigen sind die hier vorliegenden Fehler in ihrer Schwere mit den in § 44 Abs. 2 VwVfG enumerativ aufgezählten absoluten Nichtigkeitsgründen vergleichbar. So fehlt es hier, ähnlich wie in § 44 Abs. 2 VwVfG, den notwendigen Adressaten der Regelung, nämlich den übrigen Miterben, an der gesicherten Möglichkeit, Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Den übrigen, nicht einmal benannten, Miterben war es nicht bekannt, dass der Bescheid auch unmittelbar Rechtswirkungen für sie entfalten konnte. Da sie nicht angesprochen waren, bestand für sie kein ernstlicher Anlass zu prüfen, ob sie beschwert sind und einen Rechtsbehelf einlegen müssten. Dass bezüglich des Rechtsschutzes auch tatsächlich folgenschwere Unklarheiten bestanden, wird im Übrigen dadurch bestätigt, dass die weiteren Miterben, obwohl sie ausweislich des Verwaltungsverfahrens die Unterschutzstellung für nicht gerechtfertigt hielten, keine Klage gegen den Widerspruchsbescheid erhoben haben, weil sie dies nicht für nötig hielten.

Die schwerwiegende Fehlerhaftigkeit des Eintragungsbescheides war schließlich offenkundig i. S. von § 44 Abs. 1 VwVfG. Danach musste der Mangel ohne weiteres für einen objektiven, aufgeschlossenen und mit den Umständen vertrauten Betrachter erkennbar sein. Auch für einen denkmalrechtlichen Laien ist es augenscheinlich, dass ein im gemeinschaftlichen Eigentum mehrerer Personen stehendes Gebäude nur insgesamt mit einheitlicher Wirkung, d. h. einheitlicher Wirksamkeit gegenüber allen Eigentümern unter Denkmalschutz gestellt werden kann.

4. Selbst bei Annahme lediglich von Rechtswidrigkeit des Eintragungsbescheides in der Gestalt des Widerspruchsbescheides ergäbe sich kein anderes Ergebnis. Insbesondere stünde auch § 46 VwVfG der Aufhebung der Verwaltungsakte nicht entgegen. Zwar ist die Entscheidung über die Eintragung eines Objektes in die Denkmalliste eine gebundene Entscheidung, die der unteren Denkmalschutzbehörde keinen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum lässt. Gleichwohl ist die getroffene Entscheidung nicht alternativlos, denn es ist nicht auszuschließen, dass bei Beachtung der verletzten Verfahrensvorschriften eine andere Entscheidung getroffen wird (worden wäre). Deshalb können die Verfahrensverstöße nicht nach § 46 VwVfG sanktionslos bleiben (vgl. VG Potsdam, Ur. v. 13.9.1995 2 K 562/93 n. v.; s. auch OVG Münster, Ur. v. 13.10.1988 11 A 2734/86, in: Stich/Burhenne, DenkmalR der Länder und des Bundes, Bd. 2, GE/B-W, E 16).

Anmerkung Eberl in EzD