

OVG Niedersachsen, Urteil vom 21. Januar 2016 - 1 LB 44/15
(Vorinstanz VG Göttingen, Urteil vom 13. Januar 2014 -2 A 377/12):

Leitsatz: Zur Bestimmtheit einer Verfügung zur Farbgebung eines Denkmals

Urteil des Nds. OVG

Auf die Berufung des Beklagten wird das Urteil des
Verwaltungsgerichts Göttingen - 2. Kammer (Einzelrichter) -
vom 13. Januar 2014 geändert, soweit nicht das Verfahrens
eingestellt war und die Klage abgewiesen.

...

Tatbestand

Die Klägerin beehrte in dem dem Urteil zugrunde liegenden Klageverfahren die Aufhebung eines Bescheides, mit dem die Festsetzung eines Zwangsgeldes angedroht wurde, sowie die Aufhebung der damit einhergehenden Entscheidung über die Verwaltungskosten in Höhe von 78,09 EUR. Nachdem sich die Zwangsgeldandrohung erledigt hatte, weil die Klägerin die geforderten Arbeiten ausgeführt hatte, hat die Klägerin nur noch die Aufhebung der Kostenentscheidung begehrt.

Die Klägerin stellte im September 1999 einen Antrag auf Genehmigung gemäß § 10 NDSchG für die Durchführung von Malerarbeiten an einem Fachwerkhaus in A., bei dem es sich um ein Baudenkmal im Sinne des Denkmalschutzgesetzes handelt. Unter dem 16. November 1999 erteilte der Beklagte die Genehmigung, die unter anderem zwei Nebenbestimmungen enthielt, und zwar unter der Ziff. 15-056 zwei wahlweise zu verwendende Farbvorschläge für die Farbfassungen von Fachwerk, Gefachen, Fenstern, Türen und ähnlichen Bauteilen. Unter der Ziff. 15-093 wurde festgelegt, dass die genau zu verwendenden Farbtöne verbindlich mit der Unteren Denkmalschutzbehörde des Beklagten vor Ort abzustimmen seien. Als Rechtsgrundlage wurde unter anderem auf § 10 Abs. 3 NDSchG verwiesen. Einen zunächst eingelegten Widerspruch nahm die Klägerin zurück, nachdem am 6. Januar 2000 mit einer Vertreterin der Denkmalschutzbehörde verschiedene Farbfassungen vor Ort erörtert worden waren, die von der Vertreterin des Beklagten in dem Bescheid, der Bestandteil der Akten des Beklagten ist, handschriftlich eingetragen wurden. Im Dezember 2000 stellte der Beklagte fest, dass der Anstrich abweichend von diesen

Farbfestlegungen durchgeführt worden war, und sprach mit Verfügung vom 5. Dezember 2000 eine Duldung dieser Farbfassung bis zum 31. Dezember 2005 aus. Dagegen wendete sich die Klägerin mit Widerspruch und nachfolgendem Klageverfahren beim Verwaltungsgericht Göttingen. Im Zuge dieses Klageverfahrens schlossen die Klägerin und der Beklagte auf Vorschlag des Gerichts in der mündlichen Verhandlung vom 29. Juni 2004 zur Beendigung des Rechtsstreits einen Vergleich. Nach dessen Ziff. 1 wurde die in dem angefochtenen Bescheid vom 5. Dezember 2000 enthaltene Duldungsfrist verlängert bis zum 30. April 2011. Unter Ziff. 2 verpflichtete sich die Klägerin, bis zu dem unter Nr. 1 benannten Termin die in der Genehmigung vom 16. November 1999 verlangte Abstimmung über den Anstrich vorzunehmen und den Anstrich bis zu diesem Termin vollzogen zu haben.

Mit Schreiben vom 3. Januar 2012 fragte der Beklagte bei der Klägerin an, ob sie den Verpflichtungen aus dem Vergleich und den verschiedenen Verfügungen nachgekommen sei. Unter dem 5. Januar 2012 teilte die Klägerin mit, dass sie aus finanziellen Gründen nicht in der Lage sei, den Fassadenanstrich zu erneuern. Daraufhin drohte der Beklagte mit Bescheid vom 27. Januar 2012 ein Zwangsgeld an mit Fristsetzung bis zum 30. April 2012, wenn nicht der Anstrich entsprechend den Nebenbestimmungen aus der Verfügung vom 16. November 1999 durchgeführt wäre. Gleichzeitig erließ der Beklagte den hier interessierenden Kostenfestsetzungsbescheid über 78,09 EUR. Gegen beide wendete sich die Klägerin mit Eilantrag und Klage. Mit Beschluss vom 30. Mai 2012 ordnete das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen die Verfügung vom 27. Januar 2012 an mit der Begründung, es fehle ein vollstreckungsfähiger Verwaltungsakt. Denn bei der Nebenbestimmung 15-056 aus der Verfügung vom 16. November 1999 handele es sich um eine aufschiebende Bedingung, die nicht vollstreckungsfähig sei. In der Folgezeit führte die Klägerin in Zusammenarbeit mit dem Beklagten die verlangten Arbeiten aus und hat das Verfahren für erledigt erklärt, soweit es um die Androhung des Zwangsgeldes ging, die Klage gegen den Kostenbescheid aber aufrechterhalten.

Mit dem angefochtenen Urteil vom 13. Januar 2014 hat das Verwaltungsgericht den Kostenbescheid aufgehoben mit der Begründung, die Zwangsgeldandrohung sei rechtswidrig gewesen, da ein vollstreckungsfähiger Bescheid nicht vorgelegen habe, so dass auch keine Kostentragungspflicht für die Klägerin entstehen könne. Zwar sei der Verwaltungsakt inzwischen erledigt. Entsprechend den Rechtsgrundsätzen über eine Entscheidung über die Kosten nach § 161 Abs. 2 VwGO sei es hier jedoch billig, die Kosten nicht der Klägerin zu belassen.

Dagegen wendet sich der Beklagte mit seiner durch Beschluss des Senats vom 16. März 2015 zugelassenen Berufung, zu deren Begründung er auf die im Rahmen des Zulassungsverfahrens vorgetragene Gründe verweist. Dort hatte er vorgetragen: Bei der Nebenbestimmung 15-056 aus der Genehmigung vom 16. November 1999 handele es sich nicht - wie das Verwaltungsgericht meine - um eine aufschiebende Bedingung, sondern um eine Auflage, die auch durch die Androhung von Zwangsgeld durchgesetzt werden könne. Die vom Verwaltungsgericht in Bezug genommene Nebenbestimmung 15-093 sei in der Tat eine aufschiebende Bedingung, die mit der Auflage verbunden sei. Der vom Verwaltungsgericht in Bezug genommene gerichtliche Vergleich vom 29. Juni 2004 spiele keine Rolle mehr, weil die darin gesetzte Frist abgelaufen sei.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Göttingen vom 13. Januar 2014 zu ändern und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Zur Begründung trägt sie vor, es mangle an einer ausreichenden Bestimmtheit der Zwangsgeldandrohung. Insoweit sei auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Juni 1997 zu verweisen.

Wegen der Einzelheiten im Übrigen wird auf die gewechselten Schriftsätze und die Verwaltungsvorgänge, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung des Beklagten hat Erfolg. Die dem mit der Berufung nur noch angegriffenen Kostenbescheid zugrundeliegende Verfügung vom 27. Januar 2012 war rechtmäßig. Die dadurch entstandenen Verwaltungskosten sind der Klägerin zu Recht auferlegt worden.

Das gegen die Verfügung vom 27. Januar 2012 eingeleitete Klageverfahren ist von den Beteiligten übereinstimmend für erledigt worden, nachdem die Klägerin der Verfügung in vollem Umfang nachgekommen war. Die Anfechtung des Kostenbescheids über die Höhe der angefallenen Verwaltungskosten ist jedoch weiterhin möglich; denn diese Beschwer besteht fort, auch nachdem die Grundverfügung übereinstimmend von den Beteiligten für erledigt erklärt worden ist. Die angegriffene Nebenentscheidung über die Festsetzung der Verwaltungskosten kann weiterhin darauf überprüft werden, ob sie eine selbständige Rechtsverletzung beinhaltet. Ob und wie weit in diesem Rahmen die Rechtmäßigkeit der erledigten Grundverfügung zu prüfen ist, ist gesetzlich nicht geregelt. Eine Überprüfung auch der zugrunde liegenden Kostengrundentscheidung ist in diesem Rahmen allerdings notwendig, es sei denn, die zugrunde liegende Verfügung, mit der die Kostengrundentscheidung getroffen ist, ist mangels Anfechtung bestandskräftig geworden (OVG Lüneburg, Beschl. v. 26.3.2007 - 2 LA 13/07 -, NVwZ-RR 2007, 507). Letzteres ist hier nicht der Fall.

Eine Detailprüfung der erledigten Grundverfügung ist jedoch nicht vorzunehmen. Denn es darf nicht auf dem „Umweg“ über die Anfechtung der Kostenentscheidung die uneingeschränkte Überprüfung einer erledigten Verfügung ermöglicht werden. Eine solche ist dem Rechtssystem fremd, wie sich aus §§ 158 und 161 VwGO ergibt. Da andererseits die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 GG Abs. 4 Satz 1 eine Überprüfung auch der Kostenentscheidung erforderlich macht, ist entsprechend dem in § 161 Abs. 2 VwGO enthaltenen Rechtsgedanken eine summarische Überprüfung der Grundverfügung im Rahmen der Überprüfung der Kostenentscheidung vorzunehmen (vgl. VGH München, Beschl. v. 18.10.1993 - 24 B 93.92 -, NVwZ-RR 1994, 568; Beschl. v. 12.12.2011 - 11 ZB 11.2271 -, juris Rdnr. 8; VG Ansbach, Gerichtsbescheid v. 14.3.2012 - AN 10 K 11.01358 -, juris; VG Augsburg - AU 3 K 14.1138 -, Beck RS 2015, 47941; BVerwG, Urt. v. 15.11.1990 - 3 C 49.87 -, NVwZ 1991, 570).

Abgesehen davon, dass hier die Klägerin die Erledigung des Verfahrens bezüglich der Grundverfügung herbeigeführt hat, weil sie der mit der Klage angegriffenen Verfügung in vollem Umfang nachgekommen ist und sie sich damit mit der Verfügung einverstanden erklärt hat, was im Rahmen der Kostenentscheidung nach § 161 VwGO berücksichtigt werden kann (Sodan/Ziekow, VwGO 3. Aufl., § 161 Rdnrn. 95 ff.; Bader u.a., VwGO 3. Aufl., § 161 Rdnr. 21), ergibt die - summarische - Überprüfung der „Grundverfügung“ hier keine Zweifel an ihrer Rechtmäßigkeit. Angesichts einer

rechtmäßigen Grundverfügung konnte der Beklagte die erhobenen Verwaltungskosten geltend machen.

Liegt eine Entscheidung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes vor, in der summarisch die Rechtmäßigkeit des später erledigten Verwaltungsakts geprüft worden ist, kann diese Entscheidung herangezogen werden bei der Frage nach der Rechtmäßigkeit der Grundverfügung (VGH München, aaO). Eine weitere Sachaufklärung im Hinblick auf die Grundverfügung ist jedenfalls nicht vorzunehmen.

Das Verwaltungsgericht hat sich zur Begründung seines Urteils auf seinen Beschluss im Eilverfahren bezogen. In diesem Beschluss hat das Verwaltungsgericht die Grundverfügung vom Januar 2012 für rechtswidrig angesehen, weil es an einem vollstreckungsfähigen Verwaltungsakt fehle. Durch die Bezugnahme auf die denkmalschutzrechtliche Genehmigung aus dem Jahr 1999 ergebe sich, dass die Farbtöne des Anstrichs mit der Unteren Denkmalschutzbehörde abzustimmen seien. Daraus folge, dass es der Antragstellerin nicht möglich sei, die Handlung auszuführen vor Abstimmung der Farbe mit der Denkmalschutzbehörde. Zunächst habe daher ihre Mitwirkung bei der Farbabstimmung mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden müssen. Dem kann unter Berücksichtigung der Verfügungen und des Ablaufs des gesamten Verfahrens nicht gefolgt werden.

Richtig ist, dass in der Verfügung vom Januar 2012 nicht ausdrücklich im Einzelnen angegeben ist, welche Maßnahmen zwangsweise durchgesetzt werden sollen. Die notwendige Bestimmtheit dieser Verfügung lässt sich allerdings feststellen in der Zusammenschau mit der Grundverfügung aus dem Jahr 1999 in Verbindung mit der Verfügung vom 5. Dezember 2000 sowie dem verwaltungsgerichtlichen Vergleich vom 29. Juni 2004. Die der Grundverfügung vom Jahr 1999 nachfolgende Verfügung aus dem Jahr 2000 und der gerichtliche Vergleich vom 29. Juni 2004 haben zwar die Frist, innerhalb derer die in der Verfügung von 1999 festgelegten Arbeiten durchzuführen waren, modifiziert, nicht aber deren Ausführungsmodalitäten. Die Ziffer 2 des Vergleichs vom 29. Juni 2004 wiederholt und verdeutlicht in diesem Zusammenhang die Verpflichtung der Klägerin, Abstimmung und Anstrich innerhalb der gesetzten Frist vorzunehmen. Die Handlungspflicht der Klägerin ergibt sich weiterhin aus den Nebenbestimmungen Ziffer 056 und 053 des Bescheids vom 16. November 1999, die auf Grund ihres inhaltlichen Zusammenhangs als Einheit zu sehen sind. In der Nebenbestimmung 056 sind verschiedene Farben vorgeschlagen, die im Rahmen der

denkmalbehördlichen Betrachtung wahlweise in Betracht kamen. Die Nebenbestimmung 093 enthält dazu die Vorgabe, die genannten Farbtöne verbindlich mit der Unteren Denkmalschutzbehörde abzustimmen. Damit ist klargestellt, dass eine der Möglichkeiten, die mit der Nebenbestimmung 056 genannt sind, zwingend mit der Unteren Denkmalschutzbehörde auszuwählen ist. Aufgabe der Klägerin ist, den Anstrich durchzuführen. Folglich ist auch die Abstimmung der Farbe mit der Unteren Denkmalschutzbehörde Aufgabe der Klägerin und die Klägerin verpflichtet, diese Abstimmung herbeizuführen, um anschließend die abgestimmte Farbe aufbringen zu können. Eine Verpflichtung der Behörde, zwangsweise die Abstimmung herbeizuführen, bevor der Farbanstrich durchgeführt wird, lässt sich dem nicht entnehmen. Vielmehr ergibt sich aus dem Zusammenhang beider Nebenbestimmungen, dass innerhalb der gesetzten Frist sowohl die Abstimmung als auch die daran anschließende Durchführung des Anstrichs als Einheit zu erfolgen haben. Der von der Klägerin insoweit angeführte Widerspruch zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Juni 1997 (1 A 10.95, NVwZ 1998, 393, juris Rdnr. 34 f.) besteht daher nicht, weil die in dieser Entscheidung vermisste Klarheit der angedrohten Zwangsmaßnahme hier im Gegenteil gerade gegeben ist.

Ist der Verwaltungsakt vom 27. Januar 2012 als die hier summarisch zu überprüfende Grundverfügung des Kostenbescheids in seinem Zusammenhang mit den vorausgegangenen Verfügungen nicht zu beanstanden und war die gesetzte Frist abgelaufen, konnte der Beklagte mit neuer Frist zur Durchsetzung der Pflicht zu Abstimmung und zugleich zum nachfolgenden Anstrich ein Zwangsgeld androhen. In diesem Zusammenhang konnte der Beklagte insbesondere berücksichtigen, dass sich die Klägerin mit Schreiben vom 5.1.2012 unter Hinweis auf ihre mangelnden Finanzkräfte ausdrücklich geweigert hatte, ihren Verpflichtungen „freiwillig“ nachzukommen.

An diesem Ergebnis ändert sich nichts, wenn man den vor dem Verwaltungsgericht im Jahre 2004 geschlossene Vergleich in die Betrachtung einbezieht. Dieser hat nicht etwa die Rechten und Pflichten der Beteiligten hinsichtlich der Renovierung dergestalt auf eine neue Grundlage gestellt, dass die Pflichten aus der Grundverfügung vom 16. November 1999 nur noch durch einen Antrag auf Vollstreckung aus diesem Vergleich hätten durchgesetzt werden können; dann wäre die Festsetzung des Zwangsgeldes unzulässig gewesen. Eine so weitreichende Bedeutung kommt dem Vergleich vom 29. Juni 2004 aber nicht zu. Seine Rechtswirkungen beschränken sich

daraus, dass die Klägerin bis zum 30. April 2011 zweierlei sollte bewirkt haben müssen: Erstens die Abstimmung der denkmalgerechten Farbe aus dem im Bescheid vom 16. November 1999 bezeichneten Spektrum, zweitens die Durchführung des denkmalgerechten Anstrichs.

Selbst wenn also der Bescheid vom 16. November 1999 anders als vorstehend geschehen in der vom Verwaltungsgericht für richtig angesehenen Weise auszulegen gewesen wäre, wäre die Art und Weise, wie ihm Folge zu leisten ist, durch den Vergleich vom 29. Juni 2004 verändert worden. Verbindlich für die Klägerin war jedenfalls jetzt, bis zum 30. April 2011 beides bewirkt zu haben: Farbabstimmung und Anstrich. Das hatte die Klägerin ausdrücklich verweigert. Gegen die Festsetzung des Zwangsgeldes bestanden mithin keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken.

Nicht zu beanstanden ist auch die Höhe des Zwangsgelds. Ist nur eine summarische Überprüfung der erledigten Grundverfügung möglich für die Überprüfung der Angemessenheit des Zwangsgelds, verbietet es sich Beweis zu erheben, in welcher Höhe Kosten für die mit dem Bescheid verlangten Arbeiten anfallen/angefallen sind. Nach den sich aus den Verwaltungsvorgängen und dem Vorbringen der Beteiligten im gerichtlichen Verfahren ergebenden Informationen ist die Höhe des Zwangsgelds im Verhältnis zu den Kosten der zu erzwingenden Arbeiten nicht zu beanstanden. Die Klägerin hat einen Kostenvoranschlag vom 23. Februar 2012 vorgelegt, der Kosten von mehr als 6.000,-- € für einen Fassadenanstrich anführt. Nach Berechnungen des Beklagten (Schriftsatz vom 2. Mai 2012) fallen Kosten von ca. 2.000,-- € für die verlangten Arbeiten an. Mit Schriftsatz vom 8. Juni 2012 hat die Klägerin nochmals erklärt, der Anstrich erfordere den von ihr bezifferten Aufwand. Der Beklagte hat in der Folge erläutert, die Kostenschätzung, die der Höhe des angedrohten Zwangsgelds zugrunde liege, beruhe auf Ausschreibungsergebnissen des kreiseigenen Hochbaus, die beispielhaft herangezogen seien. Diese Auskünfte sowie der Vergleich mit dem von der Klägerin vorgelegten Förderbescheid der Stadt A. vom 12. Oktober 2012 (Bl.87 GA) für die Förderung des Fassadenanstrichs im Rahmen der Stadtsanierung, der Kosten von 5.000,-- € zugrunde legt, lässt ein Zwangsgeld von insgesamt 3.000,-- € angemessen erscheinen.

Dass an der Höhe der festgesetzten Verwaltungskosten Zweifel bestehen, ist von der Klägerin nicht vorgetragen und auch angesichts des Betrags von ca. 78,09 € nicht erkennbar.