

**Sächsisches Obergerverwaltungsgericht Urteil vom 7. 9. 2005 1 B 300/03
Rechtskräftig LKV 2006, 477 = EzD 3.3 Nr. 20**

Leitsätze

- 1. Zur hinreichenden Bestimmtheit des räumlichen Geltungsbereichs sowie zur Teilnichtigkeit einer Gestaltungssatzung**
- 2. Wegen des deutlich abweichenden Erscheinungsbildes kann in einer Gestaltungssatzung der Einbau von Holzfenstern zum Schutz des historischen Erscheinungsbildes einer Altstadt vorgesehen werden.**
- 3. § 83 Abs. 1 BauO a. F. ermächtigte nur zum Erlass materieller Regelungen, nicht aber zur Einführung baurechtlicher Genehmigungserfordernisse.**
- 4. Die Verpflichtung zum Einbau von Holzfenstern unter Beseitigung vorhandener Kunststofffenster konnte auf § 60 Abs. 2 Satz 2 BauO a. F. gestützt werden.**

Zum Sachverhalt

Die Kl., eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts, die als Bauherrin im historischen Zentrum der Bekl. auf dem Grundstück P.-Str. (Flurstück-Nr. F1, Gemarkung F.) ein Wohnhaus errichtete, wendet sich gegen eine Anordnung der Bekl., dort eingebaute 47 Kunststofffenster gegen Holzfenster auszutauschen. Das Wohnhaus liegt im Geltungsbereich einer von der Bekl. am 5. 12. 1991 beschlossenen und nach Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde vom 11. 3. 1992 am 24. 4. 1992 im Freiburger Anzeiger veröffentlichten Gestaltungssatzung.

Nach ihrem Vorwort ist Ziel dieser Satzung, das charakteristische Erscheinungsbild der Altstadt sowie sonstiger ausgewählter Bereiche der Bekl. zu erhalten.

§ 1 der Satzung lautet auszugsweise:

„§ 1. Geltungsbereich. Diese Satzung gilt für bauliche Anlagen sowie für andere Anlagen und Einrichtungen in folgenden Bereichen:

1. Altstadt

Sämtliche Grundstücke der unter Denkmalschutz stehenden Altstadt einschließlich der sie begrenzenden Ringanlagen innerhalb von H.-Str., O.-Platz, S.-Str., B.-Platz, B.-Str., L.-Str., M.-Ring und D.-Ring einschließlich des alten D.-Friedhofes und der Grundstücke der beidseitigen Bebauung der genannten Straßen (L.-Str. nur zwischen B.-Str. und Abzweig M.-Ring).

2. Stadtgebiete außerhalb der Altstadt ...“

§ 2 Abs. 1 Sätze 1 und 2 lauten:

„§ 2. (1) Im Geltungsbereich bedürfen Errichtung, Abbruch, Veränderung sowie Nutzungsänderung von baulichen Anlagen generell einer Baugenehmigung.

Diese wird durch die zuständige Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Stadt F. erteilt. ...“

Nach § 2 Abs. 3 sind näher bezeichnete „Grundstücke“ von der Genehmigungspflicht „nach dieser Satzung“ ausgenommen.

§ 8 Abs. 4 Satz 1 der Satzung lautet:

„§ 8. (4) Fenster an denkmalgeschützten Gebäuden sowie vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbare Fenster in der Altstadt sind ausschließlich aus Holz, in den übrigen Gebieten bevorzugt aus Holz, herzustellen.“

§ 18 Abs. 1 der Satzung lautet:

„§ 18. (1) Von zwingenden Vorschriften dieser Satzung kann die zuständige Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Stadt F. auf Antrag Befreiung gewähren, wenn die Durchsetzung der Vorschrift im Einzelfall zu einer unbilligen Härte führen würde und die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.“

Nach § 18 Abs. 2 können im Einvernehmen mit der Bekl. Ausnahmen von Sollvorschriften oder Vorschriften mit vorgesehener Ausnahmemöglichkeit gewährt werden.

Mit Bescheid vom 7. 1. 1997 genehmigte die Bekl. den Umbau, die Sanierung und Nutzungsänderung des klägerischen Gebäudes von Gewerbe- in Wohnnutzung mit der Auflage Nr. 3, dass die Fenster in Holz zu fertigen seien und die aufgesetzten Sprossen im Profil und in Breite denen von zweiflügeligen Fenstern mit oberen Kämpfern entsprechen müssten. Mit Bescheid vom 27. 3. 1997 gab die Bekl. der Kl. nach einer Kontrolle vor Ort auf, bis zum 31. 5. 1997 die auf dem Baugrundstück straßenseitig sichtbaren eingebauten 47 Kunststofffenster gegen die gleiche Anzahl von Holzfenstern auszutauschen.

Dagegen legte die Kl. Widerspruch ein und erhob nach dessen Zurückweisung Klage, der das VG stattgab. Die vom SächsOVG zugelassene Berufung der Bekl. hatte Erfolg.

Aus den Gründen

Die Berufung ist zulässig und begründet. ... Die Bescheide sind rechtmäßig und verletzen die als Gesellschaft bürgerlichen Rechts nach § 61 Nr. 2 VwGO beteiligungsfähige (vgl. BVerfG, NJW 2002, 3533; BVerwG, Urteil vom 17. 8. 2004 9 A 1/03, Rn. 18, zit. nach Juris = BeckRS 2004, 25071; OVG Bautzen, NJW 2002, 1361 = SächsVBl. 2001, 301; *BGH*, NJW 2001, 1056) Kl. nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 VwGO).

Rechtsgrundlage der angefochtenen Anordnung ist § 60 Abs. 2 Satz 2 SächsBauO in der zum maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheides vom 27. 10. 1997 geltenden Fassung der SächsBauO (v. 26. 7. 1994, GVBl. S. 1401, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. 2. 1997, S. 105, im Folgenden: SächsBauO a. F.). Nach § 60 Abs. 2 Satz 1 SächsBauO a. F. haben die Bauaufsichtsbehörden u. a. bei der Errichtung von baulichen Anlagen darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften und die auf Grund dieser Vorschriften erlassenen Anordnungen eingehalten werden; nach Satz 2 haben sie in Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach pflichtgemäßem Ermessen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Diese Vorschrift wird nicht durch § 77 SächsBauO a. F. verdrängt, wonach die Bauaufsichtsbehörde die teilweise oder vollständige Beseitigung baulicher Anlagen anordnen kann, wenn solche im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften

errichtet oder geändert werden und nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Denn die hier angefochtene Anordnung eines Fensteraustauschs erschöpft sich nicht in der Auferlegung eines Beseitigungsgebots. Unerheblich ist auch, dass der nach § 79 VwGO Gestalt gebende Widerspruchsbescheid zusätzlich als Rechtsgrundlage der Anordnung § 77 Abs. 1 Satz 1 SächsBauO a. F. benennt. Denn dies ist nicht mit einer Wesensänderung, einer inhaltlichen Veränderung des Verfügungssatzes der Anordnung oder einer unzulässigen Verkürzung der Rechtsverteidigung der Kl. verbunden.

Der erfolgte Einbau der Kunststoffenster ist formell rechtswidrig, da er gegen die Auflage Nr. 3 der bestandskräftigen Baugenehmigung verstößt. Er ist auch materiell rechtswidrig und kann nicht etwa nachträglich durch eine Genehmigung legalisiert werden (vgl. OVG Bautzen, Urteil vom 27. 11. 1997 1 S 658/96 UA S. 7 zu § 77 SächsBauO a. F.). Der Einbau widerspricht, ohne dass eine Befreiung erteilt werden kann, den Vorgaben des § 8 Abs. 4 der Gestaltungssatzung der Bekl., wonach vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbare Fenster – um solche handelt es sich hier – ausschließlich aus Holz herzustellen sind.

Die Vorschrift des § 8 Abs. 4 der Gestaltungssatzung erfassende Gründe für eine Unwirksamkeit der Satzung liegen nicht vor. Insbesondere ist die aufsichtsbehördlich genehmigte Gestaltungssatzung ... entgegen der Auffassung des VGs nicht insgesamt nichtig.

Die in der Satzung getroffene Festlegung des räumlichen Geltungsbereichs ist hinreichend bestimmt. Die Satzung ist, wie jede andere Rechtsnorm auch, der Auslegung zugänglich (vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. 2. 1994 4 NB 44/93, zit. nach Juris). Dem aus Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 3 Abs. 3 Sächsische Verfassung abzuleitenden Bestimmtheitsgebot für Rechtsnormen genügt dabei ein anhand objektiver und damit eine willkürliche Auslegung ausschließende Kriterien im Wege der Auslegung bestimmbarer Geltungsbereich einer Satzung (vgl. BVerfG, NJW 1991, 1471; BVerwG, Beschluss vom 15. 11. 1995 11 B 72/95, zit. nach Juris; NVwZ 1994, 1099; OVG Münster, BauR 2004, 73ff.; OVG Schleswig, Urteil vom 9. 5. 1995 1 L 165/94, zit. nach Juris). Dieser ergibt sich hier auch für Ortsunkundige bereits aus den textlichen Festsetzungen der Satzung. Einer detailgenauen kartografischen Darstellung – die Satzungsveröffentlichung enthält lediglich eine hinsichtlich der Grenzziehung unkenntliche Verkleinerung der im Satzungsvorgang enthaltenen großformatigen Karte mit genauen Grenzlinien – bedurfte es daneben nicht (vgl. BVerwG, NVwZ 1994, 1099 = DVBl. 1994, 1147; NVwZ 1994, 684; OVG Schleswig, Urteil vom 9. 5. 1995 1 L 165/94, zit. nach Juris).

§ 1 Nr. 1 der Satzung bestimmt ihren räumlichen Geltungsteilbereich „Altstadt“ maßgeblich durch die Bezeichnung eines geschlossenen Straßenrings, der die westlich gelegenen Teichanlagen umschließt, und durch die Einbeziehung eines östlich gelegenen Friedhofs. Der genaue Verlauf des Straßenrings ergibt sich aus den in der Satzung im Einzelnen aufgeführten Straßen und Plätzen. Der Geltungsteilbereich „Altstadt“ wird zudem ausdrücklich auf die Grundstücke der beidseitigen Bebauung der genannten Straßen erstreckt. Damit ist eine ausreichende Bestimmbarkeit dieses Geltungsteilbereichs der Satzung gewährleistet. Welche Grundstücke erfasst werden, lässt sich nach diesen Kriterien eindeutig bestimmen. Die weiteren textlichen Zusätze stellen diese Zuordnung nicht in Frage. So ist der Begriff der „Altstadt“ dahin, auszulegen, dass er nicht als zusätzliche oder einschränkende Bestimmung des Geltungsbereichs der Satzung neben die Aufzählung der Ringstraßen und -plätze tritt, sondern – wie bereits in der Überschrift zu § 1 Nr. 1 – lediglich als Schlagwortbezeichnung für das betroffene

Satzungsteilgebiet verwendet wird. Ebenso kann der Textzusatz „unter Denkmalschutz stehend“ allein als Hinweis auf das Schutzziel der Satzung verstanden werden. Anderenfalls hätte es der vorgenommenen präzisen Aufzählung der den Altstadtbereich umgebenden Ringstraßen und -plätze nicht mehr bedürft. Gleiches gilt für die weiter genannten „Ringanlagen“, die zudem ersichtlich den ausweislich der vorgelegten Flurkarte innerhalb der Ringstraßen vorhandenen und ebenfalls geschlossenen Ring von Grünflächen mit Denkmälern bezeichnen. Einer Bezugnahme der Satzung auf eine Denkmalliste bedurfte es dabei nicht. Schon der – zumal im Plural gehaltene – Wortlaut spricht auch gegen die Auslegung, der Satzungsgeber könne – allein – die bereits bei Satzungserlass nur noch in Teilen und nicht mehr als geschlossener Ring vorhandene Stadtmauer gemeint haben. Dass mit dem Begriff der „Ringanlagen“ andererseits nicht der Straßenring gemeint sein kann, ergibt sich daraus, dass dieser gesondert umschrieben ist und die Ringanlagen „einschließt“. Dieses Verständnis des Begriffs der „Ringanlagen“ entspricht auch dem für den Senat aus anderen Gerichtsverfahren ersichtlichen Sprachgebrauch in Bezug auf ähnliche Anlagen in weiteren Städten des Freistaates (vgl. zum historischen „Grüngürtel“ des D.-Ringes in Zwickau Beschluss des Senats vom 26. 4. 2005 1 BS 49/05, S. 6). Unklarheiten bestehen im Übrigen auch nicht hinsichtlich der Frage, ob sich die Satzung nur auf einzelne Baudenkmäler oder das gesamte Gebiet der so umschriebenen „Altstadt“ erstrecken soll. § 1 Nr. 1 erstreckt die Geltung der Satzung auf „sämtliche“ Grundstücke der „Altstadt“. Die Satzung unterscheidet zudem etwa in § 8 Abs. 4 zwischen denkmalgeschützten und anderen Gebäuden, woraus sich ergibt, dass die Satzung sich auf das gesamte Gebiet der näher umschriebenen „Altstadt“ erstrecken soll. Eine „dynamische“ Bestimmung des räumlichen Geltungsbereichs der Satzung liegt damit nicht vor, so dass offenbleiben kann, ob sie wirksam wäre (vgl. dazu BVerwG, NVwZ 1994, 1099).

Ob eine bloße Unbestimmtheit des Randbereichs der Satzung ihre Wirksamkeit im Kernbereich, in dem das von der Kl. errichtete Haus gelegen ist, unberührt ließe (vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 19. 5. 1998 4 B 49/98, zit. nach Juris; NVwZ-RR 1997, 608; NVwZ 1994, 1099 [1101]; Beschluss vom 1. 2. 1994 4 NB 44/93, zit. nach Juris; NVwZ 1994, 684; OVG Bautzen, Urteil vom 11. 12. 1996 1 S 532/95 UA S. 16; OVG Schleswig, Urteil vom 9. 5. 1995 1 L 165/94, zit. nach Juris), kann gleichermaßen dahinstehen.

Eine die Vorschrift des § 8 Abs. 4 erfassende Unwirksamkeit der Satzung ist auch nicht aus sonstigen Gründen gegeben.

Allerdings enthält § 2 Abs. 1 der Satzung, wonach in deren Geltungsbereich Errichtung, Abbruch, Veränderung und Nutzungsänderung baulicher Anlagen „generell“ einer Baugenehmigung bedürfen, für die von ihm erfassten Vorgänge eine unzulässige Regelung über die Erforderlichkeit einer Genehmigung. Mit dieser Vorschrift hat die Bekl. die genannten Bauvorhaben im Satzungsgebiet allgemein für genehmigungspflichtig erklärt. § 2 Abs. 1 der Satzung lässt sich nicht, wie die Bekl. meint, als lediglich deklaratorischer Hinweis auf die bei Satzungserlass im April 1931 geltenden bauordnungsrechtlichen Verfahrensvorschriften verstehen. In § 2 Abs. 3 spricht die Satzung ausdrücklich von einer Genehmigungspflicht „nach dieser Satzung“, von der lediglich bestimmte „Grundstücke“ ausgenommen sein sollen. Auch enthält die Satzung keine ausdrückliche textliche Verweisung auf die Verfahrensvorschriften des Bauordnungsrechts. Selbst der Annahme einer nur „deklaratorischen“ inhaltlichen Wiedergabe der Regelungen des damaligen Bauordnungsrechts zur Erforderlichkeit von Baugenehmigungen steht entgegen, dass in §§ 62 ff. des Gesetzes über die Bauordnung – DDR-BauO – (GBl. DDR I Nr.

50, 907 ff.; in Kraft getreten am 1. 8. 90 nach § 1 des Einführungsgesetzes zur DDR-BauO, GBl. DDR I 1990, 950, außer Kraft getreten mit Geltung von § 83 der SächsBauO vom 17. 7. 1992 ab dem 18. 8. 1992, GVBl. I 1992, 363 ff. [369, 375]) insbesondere in § 63 DDR-BauO genehmigungsfreie Vorhaben vorgesehen waren; insoweit besteht keine inhaltliche Übereinstimmung des Satzungstextes und des dort verwendeten Zusatzes „generell“ mit den Regelungen der §§ 62 ff. DDR-BauO. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Satzung die – nach dem bei Satzungserlass geltendem Recht nicht in Rechtsträgerschaft der Bekl. stehende – Baugenehmigungsbehörde als die zuständige Behörde für die Erteilung der Genehmigungen nach § 2 Abs. 1 der Satzung benennt und zu Gunsten der Bekl. lediglich ein Einvernehmenserfordernis vorsieht.

Danach überschreitet die Vorschrift des § 2 Abs. 1 die Grenzen der bei Satzungserlass geltenden Ermächtigungsgrundlage. Nach der – bundesrechtlich zulässigen (vgl. BVerwG, NVwZ 1994, 1010) – Vorschrift des § 83 Abs. 1 SächsBauO können die Gemeinden lediglich örtliche Bauvorschriften erlassen über 1. die äußere Gestaltung baulicher Anlagen sowie von Werbeanlagen und Warenautomaten zur Durchführung baugestalterischer Absichten in bestimmten, genau abgegrenzten bebauten oder unbebauten Teilen des Gemeindegebietes bzw. 2. besondere Anforderungen an bauliche Anlagen, Werbeanlagen und Warenautomaten zum Schutz bestimmter Bauten, Straßen, Plätze oder Ortsteile von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung sowie von Baudenkmalern und Naturdenkmälern. Dies deckt nur die Schaffung materieller Regelungen, nicht aber die Schaffung baurechtlicher Genehmigungserfordernisse über die Bauordnung hinaus. Allein in § 83 Abs. 2 Nr. 1 SächsBauO war eine – auf Werbeanlagen beschränkte – Ermächtigung zur Einführung einer Genehmigung für bauordnungsrechtlich genehmigungsfreie Vorhaben ausdrücklich vorgesehen.

Demgegenüber wiederholt zwar auch § 18 Abs. 1 der Satzung nicht lediglich inhaltlich unverändert die gesetzliche Befreiungsregelung des ehemaligen § 68 Abs. 3 DDR-BauO, wonach eine Befreiung bei Vorliegen einer unbilligen Härte oder aus Gründen des Allgemeinwohls in Betracht kam. Jedoch beschränkt er die gesetzlichen Befreiungsregelungen nicht ausdrücklich, so dass er schon seinem Wortlaut nach nicht als abschließende und aus diesem Grund als rechtswidrige Regelung auszulegen ist. Er schafft lediglich eine Möglichkeit der Beschränkung der nach § 83 SächsBauO zulässigen materiellen Vorgaben der Satzung, womit keine Überschreitung, der Satzungskompetenzen der Bekl. verbunden ist.

Die Unwirksamkeit des § 2 Abs. 1 der Satzung führt nur zu einer Teilnichtigkeit der Satzung. Voraussetzung hierfür ist eine Teilbarkeit der Satzungsregelungen und ein anzunehmender Wille des Satzungsgebers, die Satzung auch ohne die Regelung in § 2 der Satzung zu erlassen (vgl. etwa BVerwG, NVwZ 2002, 205; NVwZ 1994, 684, Beschluss vom 15. 2. 1982 4 CB 8/82, zit. nach Juris). Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Sowohl bei § 2 Abs. 1 als auch bei § 18 Abs. 1 der Satzung handelt es sich lediglich um abtrennbare, Verfahrensvorschriften, deren Inhalt die verbleibenden materiellen Gestaltungsgebote der Satzung eigenständig bestehen lassen. Auch kann das in der Präambel verdeutlichte Hauptziel der Bekl., die Erhaltung des Erscheinungsbildes der Altstadt, auch ohne die Vorschriften der §§ 2 und 18 der Satzung verwirklicht werden, wie sich für den Zeitpunkt des Satzungserlasses insbesondere aus §§ 70 Abs. 1 und 68 Abs. 3 SächsBauO ergibt. Danach muss vom Willen der Bekl. ausgegangen werden, die Satzung auch ohne die genannten Verfahrensvorschriften zu erlassen. Auf die systematische Stellung der §§ 2 und 18 innerhalb der Satzung kommt es dafür nicht entscheidend an.

Die Satzung ist im Übrigen in ihren hier maßgeblichen Teilen wirksam. (Wird ausgeführt)

Die Anordnung der Bekl. ist auch im Übrigen rechtmäßig. Die Anordnung ist i. S. v. § 1 VwVfG i. V. m. § 37 VwVfG hinreichend bestimmt. Die Voraussetzungen des § 60 Abs. 2 SächsBauO a. F. liegen ebenfalls vor. Die erfolgte Bauausführung verletzt die satzungsgemäße Auflage der Baugenehmigung zum Einbau von Holzfenstern. Die Anordnung ist in Gestalt des Widerspruchsbescheides ermessensfehlerfrei (§ 114 VwGO). Durchgreifende Anhaltspunkte dafür, dass die Bekl. von einem unzutreffenden Sachverhalt ausgegangen wäre oder in anderer Weise rechtsfehlerhaft gehandelt hätte, sind nicht ersichtlich. Sie geht insbesondere zutreffend davon aus, dass nur durch den angeordneten Fensteraustausch ein rechtmäßiger Zustand wieder hergestellt werden kann (vgl. bereits OVG Bautzen, Urteil vom 11. 12. 1996 1 S 523/95). Eine nachträgliche Befreiung auf der Grundlage von § 18 der Satzung kommt mangels Vorliegens eines atypischen Falles (vgl. OVG Bautzen, Urteil vom 11. 12. 1996 1 S 523/95) oder sonstiger Befreiungsgründe nicht in Betracht. Die Voraussetzungen für eine Abweichungsentscheidung gem. § 67 Abs. 1 SächsBauO (vgl. § 90 Abs. 3 SächsBauO) sind weder vorgetragen noch anderweitig ersichtlich. Eine Beschränkung der Anordnung auf die unteren Geschosse ist nach den vor Ort vorhandenen Sichtabständen, bei denen das verwendete Material, wie bereits dargelegt, auch noch in den oberen Geschossen wahrnehmbar ist, gleichfalls nicht veranlasst. Die der Kl. nach ihren Angaben entstehenden Kosten von ca. 25 000 € machen die Anordnung angesichts der deutlich höheren Gesamtbaukosten überdies nicht unverhältnismäßig, zumal ihr die ihrer tatsächlichen Bauausführung entgegenstehende Auflage Nr. 3 der Baugenehmigung vorab bekannt war. Die Anordnung ist schließlich nicht wegen einer unzulässigen Ungleichbehandlung der Kl. ermessenswidrig. Anhaltspunkte für ein nach Art. 3 Abs. 1 GG, 18 Sächsische Verfassung gleichheitswidriges willkürliches Nichteinschreiten der Bekl. gegen andere Betroffene ohne sachgerechte Differenzierungsgründe (vgl. OVG Bautzen, Beschluss vom 9. 12. 2004 1 B 650/03) sind nicht ersichtlich. Aus den Verwaltungsvorgängen und den von der Bekl. in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Unterlagen, die von der Kl. nicht substantiiert in Zweifel gezogen wurden, ist ersichtlich, dass die Bekl. in den von der Gestaltungssatzung erfassten Fällen gegen ihr bekannt gewordene Verstöße einschreitet. Dass im Übrigen die Widerspruchsbehörde einige bei ihr anhängige Verfahren bis zur vorliegenden Entscheidung des Senats zurückgestellt hat, beruht im Hinblick auf die vom VG angenommene Unwirksamkeit der Gestaltungssatzung auf einem sachlich einleuchtenden Grund.