

OVG Brandenburg B. v. 1.2.1996 3 A 92/95 EzD 2.2.8 Nr. 5 mit Anm. Martin

Leitsätze

- 1. Mittels einer Wiederherstellungsanordnung kann nicht aufgegeben werden, daß der Eigentümer ein „Farbprojekt“ für den Fassadenanstrich erstellt.**
- 2. Eine Instandsetzungs- oder Wiederherstellungsanordnung darf sich nicht in der Wiedergabe des Gesetzestextes erschöpfen.**
- 3. Eine Wiederherstellungsanordnung setzt voraus, daß dem Betroffenen das Verlangte klar und unzweideutig in einer Weise mitgeteilt wird, daß er sein Verhalten danach ausrichten und der Verwaltungsakt Gegenstand etwaiger Vollstreckungsmaßnahmen sein kann.**

Zum Sachverhalt

Der Kläger ist Eigentümer des mit einem Reihenhaus bebauten Grundstückes F...-Straße in P., das Teil der unter Denkmalschutz gestellten „Siedlung G...-Straße“ ist, die auf Entwürfe der Architekten Blohm, Dietz, Estorff und Winkler zurückgeht. Die Unterschutzstellung beruht auf einem Beschluß des seinerzeitigen Rates der Stadt P. vom 20. Januar 1987 und auf der Aufnahme in die Kreisdenkmalliste dieser Stadt. Mit der Denkmalerklärung des Rats der Stadt P. vom 18. Mai 1987 wurde das Gebäude in seiner Gesamtheit zum Denkmal erklärt. Die an den damaligen Eigentümer gerichtete Erklärung wurde der Mieterin des Hauses am 11. September 1987 übergeben. Ein Verzeichnis der eingetragenen Denkmale der Stadt P. einschließlich des in Rede stehenden Gebäudes wurde in dem Amtsblatt der Stadt P. vom 21. August 1991 bekanntgemacht. Mit einem am 13. April 1992 dem Kläger zugestellten Schreiben teilte der Beklagte diesem den zur Unterschutzstellung führenden Sachverhalt mit.

Nachdem der Beklagte festgestellt hatte, daß an dem bezeichneten Gebäude Baumaßnahmen durchgeführt worden waren - in einem späteren, an das Bauaufsichtsamt gerichteten Schreiben wurden insoweit angeführt: „generelle Fensterauswechslung, Dachdeckung, Dachfenstereinbau, Terrassenarbeiten u. a.“ -, gab er dem Kläger unter dem 24. März 1992 unter Fristsetzung Gelegenheit zur Stellungnahme und wies unter Bezugnahme auf denkmalschutzrechtliche Vorschriften auf die mögliche Einleitung eines Verwaltungsverfahrens nach Ablauf der eingeräumten Frist hin. In diesem Schreiben hielt der Beklagte dem Kläger vor, dieser habe die Originalfenster entfernt und durch anders profilierte Holzfenster in anderer Einbauart ersetzt sowie an der Rückseite des Gebäudes „liegende Dachfenster“ eingebaut. In einem weiteren, an den damaligen Verfahrensbevollmächtigten des Klägers gerichteten Schreiben wies er darauf hin, daß dieser Bauarbeiten an der Terrasse fortgesetzt habe. Am 9. April 1992 sprach der Beklagte durch das Bauaufsichtsamt mündlich einen Baustopp aus, nachdem er einen Tag zuvor ferner festgestellt hatte, daß an dem Gebäude Anstricharbeiten unter Verwendung von Dispersionsfarben begonnen worden seien. Unter dem 18. Juni 1992, beim Beklagten eingegangen am 12. August 1992, äußerte der Kläger Bedenken hinsichtlich einer Anwendung denkmalschutzrechtlicher Bestimmungen, indem er sowohl die Wirksamkeit der Unterschutzstellung selbst in Abrede stellte als auch geltend machte, daß er lediglich substanzerhaltende Maßnahmen ergriffen habe, die den Wert des Denkmals nicht negativ verändert hätten.

Mit Bescheid vom 23. Juni 1992 gab der Beklagte dem Kläger unter Hinweis auf Verstöße gegen das Bauordnungsrecht (Herstellen einer ungenehmigten Betondecken- und Treppenanlage) sowie unter Bezugnahme auf Vorschriften des Denkmalschutzrechts auf, „umgehend diesen rechtswidrigen Zustand zu beseitigen“, und verfügte „eine Wiederherstellung gemäß § 23 DSchG“. Des weiteren hieß es in dem Bescheid: „Dabei sind Holzfenster sowie eine Holzterrassentür mit den authentischen Profilen entsprechend der Originale in der ursprünglichen Einbauart (zwischen den Leibungen) in Ihr Gebäude Forststraße 19 einzusetzen. Umgehend ist bei unserem Farbingenieur, Herrn N., ein Farbprojekt für die Fassade zu beantragen und zu realisieren.“

Den hiergegen erhobenen Widerspruch des Klägers wies der Beklagte als unbegründet zurück. Zur Begründung führte er im wesentlichen aus, daß durch die von dem Kläger vorgenommenen und im einzelnen angeführten erlaubnisbedürftigen, aber nicht erlaubten Veränderungen „(Farbgebung, Fensterauswechslung, Veränderung der Einbauart der Fenster, Substanzveränderung der Balkontür- und Fenstermaterials/Verwendung von Ersatzstoffen, Kellerfenster- und Lichtschachtveränderungen, Einbau von Dachflächenfenstern, Putzveränderungen)“ insbesondere der künstlerische und städtebauliche Wert, an dem ein öffentliches Interesse bestehe, stark beeinträchtigt worden sei. Die Wiederherstellung des früheren Zustandes sei innerhalb von drei Monaten „nach Absprache und Abstimmung mit dem Amt für Denkmalpflege“ des Beklagten vorzunehmen. Des weiteren lehnte der Beklagte den Antrag, die vorgenommenen Maßnahmen nachträglich zu erlauben, ab.

Auch die Klage gegen den Bescheid blieb erfolglos.

Aus den Gründen

Die zulässige Klage ist entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts begründet, weil der angefochtene Bescheid vom 23. Juni 1992 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides derselben Behörde vom 14. September 1992 rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Als Rechtsgrundlage für den angefochtenen Bescheid kommt allein § 23 Abs. 1 des Gesetzes über den Schutz und die Pflege der Denkmale und Bodendenkmale im Land Brandenburg (Denkmalschutzgesetz) vom 22. Juli 1991 (GVBl. S. 311) in Betracht. Danach hat derjenige, der eine erlaubnispflichtige Maßnahme nach diesem Gesetz ohne Erlaubnis der zuständigen Denkmalschutzbehörde beginnt oder eine erlaubte anders ausführt, als in der Erlaubnis vorgeschrieben wird, auf Anordnung dieser Behörde den früheren Zustand wiederherzustellen oder die Denkmale auf eine andere, von dieser Behörde zu bestimmende Weise, instandzusetzen.

Gegenstand der in Streit stehenden Ordnungsverfügung sind nicht nur diejenigen Veränderungen, deren „Wiederherstellung“ der Beklagte in dem angefochtenen ursprünglichen Bescheid, wie hinsichtlich der Fenster, der Terrassentür sowie des Fassadenanstrichs geschehen, näher erläuterte, sondern im Hinblick auf die für die Beurteilung dieses Bescheides maßgebliche Gestalt, die dieser durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat (§ 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), auch die dort angeführten, weitergehenden Veränderungen, die der Kläger an dem in Rede stehenden Gebäude vorgenommen haben soll. Hiervon ist auch das Verwaltungsgericht zutreffend ausgegangen.

Soweit dem Kläger die „Realisierung eines Farbprojekts“ aufgegeben wurde, fehlt es bereits an einer Rechtsgrundlage für dieses Verlangen. Der zuvor zitierte § 23 Denkmalschutzgesetz vermag nur eine auf die Wiederherstellung oder Instandsetzung gerichtete Maßnahme zu rechtfertigen, nicht jedoch eine Verpflichtung zu einer Mitwirkungshandlung in Gestalt der Herbeiführung einer Entscheidung eines sachverständigen Behördenbediensteten über solche Maßnahmen, auf die der Beklagte, wie insbesondere durch die Berufungserwiderung deutlich wird, ersichtlich abzielt. Eine andere Rechtsgrundlage für dieses Anliegen ist auch nicht ersichtlich. Hierfür besteht auch kein praktisches Bedürfnis. Sollte der Kläger seine Mitwirkung verweigern, bleibt es dem Beklagten unbenommen, die unter denkmalschutzrechtlichen Aspekten seiner Ansicht nach gebotene Farbe selbst durch Einschaltung eines Sachverständigen zu ermitteln und dem Kläger auf dieser Grundlage einen entsprechenden Fassadenanstrich aufzugeben.

Im übrigen ist die Ordnungsverfügung rechtsunwürdig, weil ihr Inhalt entgegen § 37 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht hinreichend bestimmt ist.

Gegen das Bestimmtheitsgebots verstößt die Ordnungsverfügung zunächst insoweit, als dem Kläger Veränderungen vorgehalten werden, ohne daß zugleich angegeben wird, wie die „Wiederherstellung“ - die teilweise im Sinne des § 23 Denkmalschutzgesetz in Wirklichkeit als „Instandsetzung“ anzusehen sein dürfte - erfolgen solle. Denn insoweit gibt die Ordnungsverfügung lediglich den Gesetzeswortlaut wieder, was jedoch Sinn und Zweck des § 37 Abs. 1 VwVfG widerspricht. Dieser besteht im Falle eines Verwaltungsakts, der die Vornahme einer Handlung zum Gegenstand hat, darin, dem Betroffenen deren Inhalt klar und unzweideutig in einer Weise mitzuteilen, daß er sein Verhalten danach richten kann und der Verwaltungsakt Gegenstand etwaiger Vollstreckungsmaßnahmen sein kann (vgl. Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Aufl. 1996, § 37 Rdnr. 4 m. w. N.). Gerade im Hinblick auf die zahlreichen vom Beklagten beanstandeten Veränderungen war es geboten, dem Kläger deutlich zu machen, bezüglich welcher Gegenstände er auf welche Weise seiner Verpflichtung zur „Wiederherstellung“ des früheren Zustandes genügen soll. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil dem Beklagten zumindest hinsichtlich der Ausgestaltung der zu verlangenden Maßnahmen Ermessen eingeräumt ist (vgl. Memmensheimer/Upmeyer/Schönstein, Denkmalrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Aufl., § 27 Rdnr. 8 zu der ähnlich strukturierten Vorschrift des DSchG NW).

Soweit der Beklagte in dem ursprünglichen Bescheid vom 23. Juni 1992 überhaupt Handlungspflichten anführt und näher beschreibt, nämlich hinsichtlich des Einsetzens von Holzfenstern sowie einer Holzterrassentür, so rechtfertigt dies kein anderes Ergebnis. Denn es fehlt auch unter Einbeziehung der Klage- und Berufungserwiderung eine exakte Beschreibung der einzubauenden „Originale“. Zwar wird in der Regel der Begriff nicht weiter erläuterungsbedürftig sein, sein Inhalt sich vielmehr einem verständigen Empfänger ohne weiteres erschließen, und zwar in dem Sinne, daß mit „Original“ das Ursprungsobjekt gemeint ist. Derart eindeutig erscheint jedoch der in Rede stehende Begriff im vorliegenden Zusammenhang nicht. Da nach § 23 Abs. 1 Denkmalschutzgesetz nicht die Wiederherstellung des ursprünglichen (Original-)Zustandes, sondern lediglich des früheren Zustandes verlangt werden kann, besteht die Möglichkeit, daß der Beklagte von einem anderen als dem zuvor erwähnten Verständnis des Begriffes „Original“ ausgegangen ist, um eine im Einklang mit dem materiellen Recht stehende Verfügung zu erlassen. Diesbezügliche Unsicherheiten verbieten sich jedoch. Ohne eine Klarstellung, von welchem Begriffsverständnis der Beklagte ausgeht bzw. ohne eine nähere Beschreibung der einzubauenden Objekte kann der Kläger indessen nicht ersehen, welchen der beiden zuvor genannten „Zustände“ er wiederherstellen soll; ebenso wird dem Gericht verwehrt zu prüfen, ob die Denkmalschutzbehörde eine mit der genannten Rechtsgrundlage inhaltlich zu vereinbarende Verfügung erlassen hat. Daß der Beklagten noch keine konkrete Vorstellung davon hatte, welche Maßnahmen er dem Kläger aufgeben wollte, kommt schließlich erkennbar auch darin zum Ausdruck, daß der Kläger seiner Verpflichtung zur „Wiederherstellung“ erst „nach Absprache und Abstimmung mit dem Amt für Denkmalpflege“ nachkommen soll. Danach erscheint völlig offen, welchen Umfang und insbesondere welchen Inhalt die von dem Kläger am **Denkmal selbst** vorzunehmenden Handlungen haben sollen. Die angefochtene Ordnungsverfügung hat daher - insbesondere auch wegen der durch den Widerspruchsbescheid hinterlassenen „offenen Flanke“ - keinen vollstreckungsfähigen Inhalt.

Diese insbesondere durch die Ausführungen im Widerspruchsbescheid hervorgerufenen Zweifel am Inhalt der Ordnungsverfügung betreffen auch diejenigen dem Kläger vorgehaltenen Veränderungen, hinsichtlich derer sich der Inhalt der Wiederherstellungs- bzw. Instandsetzungsanordnung möglicherweise auch ohne eine Konkretisierung der Handlungspflicht zu erschließen vermag, wie dies allgemein für bloße Rückbaumaßnahmen, beispielsweise hinsichtlich der Kellerfenster- und Lichtschachtveränderungen, zutreffen kann. Denn die im Widerspruchsbescheid geforderte „Absprache und Abstimmung mit dem Amt für Denkmalpflege“ bezieht sich auf sämtliche dem Kläger vorgehaltenen Veränderungen. Der Beklagte hat somit zu erkennen gegeben, daß der Inhalt der angegriffenen Ordnungsverfügung erst im einzelnen abschließend festgelegt werden soll, nachdem der Kläger sich mit dem Amt für Denkmalpflege ins Benehmen gesetzt hat. Dies ist mit dem Bestimmtheitsgebot (§ 37 Abs. 1 VwVfG) nicht zu vereinbaren.

Danach bedarf keiner Entscheidung, ob die materiellen Voraussetzungen der genannten Rechtsgrundlage erfüllt sind. Der Senat weist jedoch insoweit darauf hin, daß nach Aktenlage Zweifel bestehen, ob die Ordnungsverfügung dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz - GG -) gerecht wird. Anlaß zu diesen Zweifeln besteht im

Hinblick auf die Ausführungen in der Berufungsbegründung, denen zufolge zahlreiche bauliche Veränderungen an anderen Häusern in der Siedlung G...Straße zu verzeichnen seien, ohne daß der Beklagte insoweit ordnungsrechtlich tätig geworden sei oder dies zu tun beabsichtigt habe. Der Beklagte hat die Zweifel, ob die angegriffene Ordnungsverfügung gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstößt, in seiner Berufungserwiderung jedenfalls nicht vollständig ausgeräumt, sondern sich darauf beschränkt, zwei vom Kläger angeführte Fälle des Einbaus von Kunststoffenstern aufzugreifen und insoweit Unterschiede gegenüber dem hier maßgeblichen Sachverhalt darzulegen. Der Senat weist daher vorsorglich darauf hin, daß ein Vorgehen gegen denkmalschutzwidrige Umstände im Bereich der Siedlung G...Straße ein Konzept und gegebenenfalls weitere Sachverhaltsermittlungen erfordert.

Anmerkung

1. Die Vorschriften über die Wiederherstellung von Denkmälern berühren vielfach das Grundverhältnis der deutschen Denkmalpfleger zur Rekonstruktion („Originalfetischismus“); dies beweisen im weiteren Zusammenhang nicht zuletzt die aktuellen Diskussionen um den Wiederaufbau der Schlösser zu Dresden und Berlin („non possumus“). Auch in den Niederungen der täglichen Verwaltungspraxis bestehen viele Zweifelsfragen um behördliche Wiederherstellungsverlangen nach Beschädigungen und Zerstörungen. § 23 des DSchG BB ist im übrigen insbesondere in der Abgrenzung des Beschädigens zum Zerstören nicht widerspruchsfrei; vgl. hierzu Bielfeldt/Kretschmann/Martin, Erl. des § 23 DSchG, 1998.

2. Nachdem das VG die Wiederherstellungsanordnung bereits abgesehnet hatte, sah sich das OVG zu kräftigen Bemerkungen über die Verwaltungspraxis veranlaßt. Tatsächlich zeigt die jahrzehntelange Erfahrung im Umgang mit Behörden eine vielfach kaum begreifbare Sorglosigkeit und mangelnde Sorgfalt bei Eingriffen in die Rechte von Bürgern. Oft werden Grundregeln der Rechtsstaatlichkeit nicht beachtet, die unter anderem in den Verwaltungsverfahrensgesetzen deutlich vorgegeben sind. Das OVG hat vor allem das Gebot zu eindeutigen und umfassenden Formulierungen herausgestellt. Die Vollzugsbehörden müssen sich davor hüten, dieses Gebot auf die leichte Schulter zu nehmen, weil die Vollzugsfähigkeit ihrer Verwaltungsakte davon abhängt. Zum Verfahren bei derartigen Anordnungen vgl. die Hinweise bei Eberl/Martin/Petz, Erl. 26 und 36 bis 38 zu Art. 4 BayDSchG.

3. Der Hinweis des OVG zum Gleichbehandlungsgrundsatz dürfte mehr die Funktion eines erhobenen Zeigefingers haben. Dies beweist auch die freundliche Anregung am Ende, ein Konzept für ein generelles Vorgehen in der gesamten Siedlung sei erforderlich. Behörde und Gericht befinden sich hier auf einer Gratwanderung zwischen Gleichbehandlungsgrundsatz und Opportunitätsprinzip. Die Behörde muß sich vor Willkür hüten, die gerade im Herausgreifen eines Exempels bestehen kann. Das Gericht wird sich bewußt sein, daß der exemplarische Gesetzesvollzug nicht dadurch in Frage gestellt sein kann, daß Behörden gerade in der aktuellen Situation der neuen Länder mit einem gleichmäßigen und synchronen Vorgehen gegen Mißstände überfordert sind. Es darf keinen Anspruch auf Gleichbehandlung „im Unrecht“ geben; deshalb dürfen die Anforderungen an ein strategisches Handlungskonzept auch nicht überzogen werden. Ergänzend ist auf die Rechtsprechung zu Streusiedlungen im Außenbereich des § 35 BauGB zu verweisen.

4. Bemerkenswert ist, daß das OVG kein Wort zur Überleitung der Denkmalliste nach dem DenkmalpflegeG DDR verloren hat. Anders noch als das VG Cottbus (vom 3.8.1994, 1 K 86/93, DSI 1/96) hat es offenbar keine Bedenken gesehen, trotz der Zustellungsmängel eine wirksame Eintragung in das Verzeichnis der Denkmale des Landes Brandenburg nach § 34 DSchG BB anzunehmen. Vgl. hierzu Bielfeldt/Kretschmann/Martin, Erl. des § 34 DSchG BB, 1998.
(Martin)