

Az.: 1 B 300/03



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Bauherrengemeinschaft GbR
vertreten durch die Geschäftsführer

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte J.

- Klägerin -
- Berufungsbeklagte -

gegen

die Große Kreisstadt Freiberg
vertreten durch den Oberbürgermeister
Obermarkt 24, 09599 Freiberg

- Beklagte -
- Berufungsklägerin -

wegen

baurechtlicher Ordnungsverfügung

hat der 1. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Reich, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Kober und den Richter am Verwaltungsgericht Müller

am 07. September 2005

für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Beklagten vom 15. Januar 2003 wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 3. Dezember 2002 - 3 K 2359/97 - geändert.

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin, eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts, die als Bauherrin im historischen Zentrum der Beklagten auf dem Grundstück P. strasse (Flurstück-Nr. F1 , Gemarkung F.) ein Wohnhaus errichtete, wendet sich gegen eine Anordnung der Beklagten, dort eingebaute 47 Kunststofffenster gegen Holzfenster auszutauschen.

Das Wohnhaus liegt im Geltungsbereich einer von der Beklagten 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 Beklagten 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 Hornstraße, Platz der Oktoberopfer, Schillerstraße, Bebelplatz, Beethovenstraße, Leipziger Straße, Meißner Ring und Donatsring einschließlich des alten Donatsfriedhofes und der Grundstücke der beidseitigen Bebauung der genannten Straßen (Leipziger Straße nur zwischen Beethovenstraße und Abzweig Meißner Ring).

2. Stadtgebiete außerhalb der Altstadt ...“

§ 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 lauten:

„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 Freiberg erteilt. ...“

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

§ 8 Abs. 4 Satz 1 der Satzung lautet:

„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:

„Von zwingenden Vorschriften dieser Satzung kann die zuständige Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Stadt Freiberg 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 Beklagten Ausnahmen von Sollvorschriften oder Vorschriften mit vorgesehener Ausnahmemöglichkeit gewährt werden.

Mit Bescheid vom 7.1.1997 genehmigte die Beklagte 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 Beklagte der Klägerin 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. Solche Fenster seien nach § 8 Abs. 4 der Gestaltungssatzung der Beklagten vorgeschrieben. Ausnahmen sehe § 8 der Satzung nicht vor. Die Erteilung einer Befreiung könne mangels Vorliegens von Gründen des Allgemeinwohls oder einer grundstücksbezogenen unbilligen Härte nicht erfolgen. Das Interesse an der Erhaltung des charakteristischen Erscheinungsbildes der Altstadt überwiege im Hinblick auf eine zu befürchtende Vorbildwirkung gegenläufige private Interessen.

Am 15.4.1997 legte die Klägerin hiergegen unter Hinweis auf unverhältnismäßige Kosten eines Fensteraustausches Widerspruch ein.

Mit der Klägerin am 5.11.1997 zugestelltem Widerspruchsbescheid vom 27.10.1997 wies das Regierungspräsidium Chemnitz den Widerspruch zurück. Rechtsgrundlage der Anordnung sei § 77 Abs. 1 i.V.m. § 60 Abs. 2 SächsBO. Der erfolgte Einbau von Kunststofffenstern sei wegen Verstoßes gegen die bestandskräftige Baugenehmigung formell rechtswidrig. Er verstoße außerdem gegen § 8 der Gestaltungssatzung der Beklagten. Die Anordnung sei bei nach den Angaben der Widerspruchsführerin um 15 % höheren Kosten von Holzfenstern nicht unverhältnismäßig. Mehrkosten aufgrund baurechtswidrigen Verhaltens könnten keine Berücksichtigung finden. Eine andere Möglichkeit der Herstellung rechtmäßiger Zustände bestehe nicht. Das Einschreiten sei im vorliegenden Regelfall ermessensgerecht. Eine Duldung komme im Hinblick auf die Vorbildwirkung der Bauausführung nicht in Betracht. Eine Ausnahme oder Befreiung sei mangels unbilliger Härte nicht eröffnet.

Auf die am 4.12.1997 erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht Chemnitz die angefochtenen Bescheide mit Urteil vom 3.12.2002 - 3 K 2359/97 - aufgehoben. Zur Begründung hat es im wesentlichen ausgeführt, die angefochtenen Bescheide seien selbständig anfechtbar. Der Ausgangsbescheid stelle keine bloße Wiederholung der bestandskräftigen Auflage Nr. 3 aus der Baugenehmigung dar. Rechtsgrundlage des Bescheides sei § 60 Abs. 2 SächsBO a.F., wonach die Bauaufsichtsbehörden über die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu wachen und nach pflichtgemäßem Ermessen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen hätten. Denn die vorliegende Anordnung sei nicht auf ein Beseitigungsverlangen i.S.v. § 77 Satz 2 SächsBO a.F. beschränkt. Jedoch

widerspreche der erfolgte Einbau von Kunststofffenstern nicht öffentlich-rechtlichen Vorschriften, insbesondere nicht der Gestaltungssatzung der Beklagten. Diese sei hinsichtlich ihres Geltungsbereiches nicht hinreichend bestimmt gefasst und enthalte mit § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie § 18 Regelungen, die von der Ermächtigungsgrundlage nicht gedeckt seien, was die Gesamtnichtigkeit der Satzung zur Folge habe. Die auf der Grundlage von § 83 Abs. 1 Nr. 2 des bis zum Inkrafttreten der SächsBO vom 17.07.1992 geltenden Gesetzes über die Bauordnung - BauO - erlassene Satzung lasse nicht, wie nach den Geboten der Rechtsklarheit und Bestimmtheit erforderlich, hinreichend erkennen, welche Grundstücke von den Vorschriften erfasst seien. Die Festlegung des Geltungsbereichs „Altstadt“ in § 1 Nr. 1 der Satzung sei nicht hinreichend klar. Die textliche Festsetzung begegne zwar keinen Bedenken, soweit sie auf näher bezeichnete Straßen abstelle, die nach dem Stadtplan einen fast gänzlich geschlossenen Kreis um einen bestimmten Bereich des Gebiets der Beklagten bildeten. Für „den Betroffenen“ sei jedoch nicht ersichtlich, ob mit den weiteren Zusätzen „der unter Denkmalschutz stehenden Altstadt“ sowie „einschließlich der sie begrenzenden Ringanlagen“ mit dem Straßenring deckungsgleiche Bereiche benannt seien und ob der Bereich der „Altstadt“ nicht kleiner sei, da der Straßenring nach Westen hin noch jenseits der Wallstraße gelegene Teichanlagen einbeziehe. Es werde auch nicht klar, ob die Beklagte mit der Umschreibung „einschließlich der sie begrenzenden Ringanlagen“ die - nur noch in Teilen vorhandene - Stadtmauer oder den benannten Straßenring meine. Auf der mit veröffentlichten Karte sei so gut wie nichts zu erkennen. Auch die versuchte Konkretisierung durch den Zusatz „unter Denkmalschutz stehend“ führe nicht zur erforderlichen Klarheit. Zwar sei durch Beschluss des Ministerrates der DDR und die Aufnahme des Altstadtbereiches „innerhalb von H. straße, Platz , S. straße, K. -Platz, B. straße, L. Straße, E. -Ring und D. “ in die zentrale Denkmalliste der DDR diesem Bereich Denkmaleigenschaft zuerkannt worden. Einen Hinweis auf die zentrale Denkmalliste enthalte die Satzung aber nicht. Es sei nicht erkennbar, welcher Bereich konkret unter Denkmalschutz stehe bzw. ob es nur um Einzeldenkmale gehe. Soweit die Beklagte meine, dass jedem Ortskundigen klar gewesen sei, was unter der „unter Denkmalschutz stehenden Altstadt“ zu verstehen sei, genüge dies nicht den Anforderungen der Erkennbarkeit auch für die nicht Ortskundigen.

Auch die Satzungsbestimmungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie § 18 der Gestaltungssatzung erwiesen sich als nichtig, da sie nicht von der Ermächtigungsnorm des § 83 BauO getragen würden. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 würden näher bezeichnete Baumaßnahmen in

Abweichung von den Regeln der BauO generell einer Baugenehmigung unterworfen, die nach § 2 Abs. 1 Satz 2 durch die zuständige Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Beklagten erteilt werde und zu der nach § 18 Abs. 1 der Satzung Ausnahmen und Befreiungen nur im Einvernehmen mit der Beklagten erteilt werden könnten. Die Schaffung einer derartigen generellen Genehmigungspflicht und eines generellen Einvernehmenserfordernisses gehe weit über die - wie § 83 Abs. 1 Nr. 2 SächsBO - abschließende und lediglich allgemeines Baurecht ergänzendes Ortsrecht ermöglichende Regelung des § 83 BauO hinaus. Unerheblich sei, dass die Einvernehmenserfordernisse obsolet geworden seien, nachdem die Beklagte nunmehr selbst Bauaufsichtsbehörde (i.S.v. § 59 Abs. 2 SächsBO a.F.) sei. Die Nichtigkeit von § 2 und § 18 der Satzung bedingten ihre Gesamtnichtigkeit. Zwar würden bei Wegfall dieser Bestimmungen die übrigen Bestimmungen nicht sinnentleert zurückbleiben und könnten für sich allein Geltung beanspruchen. Jedoch sei nicht mit der erforderlichen Sicherheit anzunehmen, dass die Beklagte die Satzung auch in eingeschränkter Form erlassen hätte. Vielmehr deuteten die Stellung der §§ 2 und 18 der Satzung, die deren gestalterische Anforderungen quasi einrahmten, sowie die Verwendung des Begriffs des „Einvernehmens“ darauf hin, dass der Beklagten sehr daran gelegen gewesen sei, eine Entscheidungskompetenz bezüglich aller erfassten Vorhaben inne zu haben. Dem beigezogenen Satzungsvorgang lasse sich auch nichts für einen lediglich deklaratorischen Charakter des Genehmigungs- und Einvernehmenserfordernisses entnehmen.

Mit der Beklagten am 28.4.2003 zugestelltem Beschluss vom 15.4.2003 hat der Senat die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zugelassen, da das angefochtene Urteil vom Urteil des Senats vom 11.12.1996 - 1 S 532/95 - abweiche, wonach sich insbesondere § 18 der Satzung im Rahmen der materiellen Ermächtigung des § 83 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SächsBO halte und auch im Übrigen nicht gegen höherrangiges Recht verstoße.

Zur Begründung ihrer Berufung macht die Beklagte geltend, der Geltungsbereich ihrer Gestaltungssatzung sei i.S.v. Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 3 Abs. 3 SächsVerf hinreichend bestimmt definiert. In § 1 Nr. 1 der Satzung sei der „Altstadtring“ durch Benennung der einzelnen Straßen auch für einen Ortsunkundigen anhand eines Stadtplanes erkennbar umschrieben. Der Textzusatz „der unter Denkmalschutz stehenden Altstadt einschließlich der sie begrenzenden Ringanlagen“ lehne sich an die bei Erlass der Satzung gegebene Aufnahme der Altstadt der Beklagten in die zentrale Denkmalliste der DDR an und habe lediglich

deklaratorische Bedeutung. Die Beklagte habe mit dieser Formulierung das Ziel verfolgt, auf den Schutzzweck der Satzung hinzuweisen. Selbst wenn dieser Formulierung ein eigener Regelungsgehalt zukomme, sei die Satzung hinreichend bestimmt. Es handele sich dann um die zulässige Verwendung eines auslegungsfähigen unbestimmten Rechtsbegriffes. Zum Zeitpunkt des Satzungserlasses sei die erwähnte Denkmalliste, an der sich die Tätigkeit der Gemeinde- und Stadtverwaltungen orientiert habe, „allgegenwärtig“ gewesen. Es sei auch dem Ortsunkundigen möglich, den Altstadtbereich anhand der Satzung und der Denkmalliste einzugrenzen. Gleiches gelte für die in der Satzung erwähnten „Ringanlagen“. Sie bezeichneten einen Grünanlagenbereich, der als Promenadenring um die Altstadt führe und seinerseits von dem in der Satzung beschriebenen Straßenring umschlossen sei. Das Landesamt für Denkmalpflege habe diese Ringanlagen umschrieben als vollständig erhaltene Ringanlage auf mittelalterlichem Wall, die westlich vorgelagerten Stauteiche einbeziehend, mit diversen näher bezeichneten künstlerisch und ortsgeschichtlich bedeutenden Denkmälern, Gedenksteinen und Parkanlagenbereichen. Die Beklagte habe diesen eigenständigen und objektiv bestimmbar Begriff in ihre Satzung übernommen. Die Ansicht des Verwaltungsgerichts, es sei unklar, ob die nur noch in Teilen vorhandene Stadtmauer oder der Straßenring gemeint sei, sei unzutreffend. Auch ein Ortsunkundiger könne die Ringanlagen und den Altstadtbereich bestimmen. Im Übrigen könnten sich betroffene Grundstückseigentümer in zumutbarer Weise etwa durch Nachfrage bei der Gemeinde über die für sein Grundstück geltenden Satzungen informieren. Selbst wenn der Begriff der Ringanlagen nicht hinreichend bestimmt sein sollte, sei der erfasste Bereich erkennbar, da der einen äußeren Mantel bildende Straßenring die Ringanlage ausdrücklich einschließe. Auch die Bestimmungen der §§ 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 und 18 der Satzung seien wirksam. Sie hätten lediglich deklaratorischen Charakter und wiesen auf die zum Zeitpunkt des Satzungserlasses gegebene grundsätzliche Baugenehmigungsbedürftigkeit gemäß § 62 BauO, das nach § 36 BauGB erforderliche Einvernehmen und die Zuständigkeit der Beklagten für die Erteilung des Einvernehmens hin. Selbst eine Nichtigkeit dieser Teilregelungen führe nicht zur Gesamtnichtigkeit der Satzung. Sie beträfen lediglich Verfahrensfragen, während der eigentliche Zweck der Satzung, was sich bereits aus dem Vorwort ergebe, das materielle Hauptziel der Erhaltung des Erscheinungsbildes der Altstadt und weiterer Bereiche der Beklagten sei. Damit habe die Beklagte zum Ausdruck gebracht, dass sie die Satzung auch in eingeschränkter Form erlassen hätte. Darauf, ob die §§ 2 und 18 der Satzung deren gestalterische Regelungen „einrahmten“, komme es nicht entscheidend an; diese Vorschriften seien für das Ziel der Beklagten, ihre gestalterischen Anforderungen durchzusetzen, nicht erforderlich. Auch habe der Senat in sei-

nem Urteil vom 11.12.1996 ausgeführt, dass für die Gestaltungssatzung eine Ermächtigungsgrundlage gegeben und sie im Übrigen hinreichend bestimmt sei.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 3. Dezember 2002
- Az.: 3 K 2359/97 - aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung der Beklagten zurückzuweisen.

Sie verteidigt das angefochtene Urteil aus den vom Verwaltungsgericht gegebenen Gründen. Ergänzend führt sie aus, an der Unbestimmtheit und Nichtigkeit des § 8 Abs. 4 der Gestaltungssatzung ändere die Behauptung der Beklagten, dass der Begriff der „Ringanlagen“ im Sinne der Ausführungen des Denkmalschutzamtes übernommen worden sei, mangels ausdrücklicher Verweisung in der Satzung nichts. Auch die Begrifflichkeit „der unter Denkmalschutz stehenden Altstadt“ sei eine Art dynamische Verweisung auf Tatbestände des Denkmalschutzrechts, die insbesondere für Ortsunkundige zu Unbestimmtheiten und Widersprüchlichkeiten führten, zumal das Recht der ehemaligen DDR keine Anwendung mehr finde und Gebäude in der Altstadt nur vereinzelt und in sich ändernder Zahl und Ausprägung unter Denkmalschutz stünden. Dies führe zur Unwirksamkeit der Satzung. Dass weiterhin die für den Satzungsgeber nicht eröffnete Aufstellung der Genehmigungs- und Einvernehmenserfordernisse der §§ 2 und 18 der Satzung keine bloß deklaratorischen Regelungen geschaffen habe, ergebe sich bereits aus deren Wortlaut, die die gesetzlichen Regelungen nicht wiederholten, sondern einschränkten. § 2 der Satzung berücksichtige nicht die teilweise vereinfachten bauordnungsrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen; § 18 der Satzung widerspreche dem Bauordnungsrecht, nach dem eine Befreiung auch aus Gründen des Allgemeinwohls erteilt werden könne. Daraus ergebe sich auch die Gesamtnichtigkeit der Satzung. Die Anfangs- und Schlussstellung der §§ 2 und 18 in der Satzung deute darauf hin, dass es sich um tragende Vorschriften handele, ohne die die Beklagte die Satzung nicht erlassen hätte. Das Verwaltungsgericht sei im Übrigen auch nicht von dem Urteil des Senats vom 11.12.1996 abgewichen, das einen anderen Prüfungsgegenstand gehabt habe.

Dem Senat liegen neben der Senatsakte (1 Band) die beigezogenen Akten des Verwaltungsgerichts Chemnitz (3 K 2359/97, 2 Bände) und des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts (Verfahren 1 S 532/95 und 1 B 56/03), die Bauakten der Beklagten zum Grundstück D. 4 (8 Heftungen) und U. 2 (2 Heftungen), zum klägerischen Grundstück (4 Bände), zum Bauantrag von 1996 (1 Bauplanmappe grün) und zum ordnungsbehördlichen Verfahren (1 Heftung violett), die Widerspruchsakte des Regierungspräsidiums Chemnitz (1 Heftung) sowie die Satzungsvorgänge der Beklagten (2 Heftungen, 1 Leitz-Ordner) vor. Auf den Inhalt dieser Akten, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren, wird wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung ist zulässig und begründet.

Das Verwaltungsgericht hat die angefochtenen Bescheide zu Unrecht aufgehoben. Die Bescheide sind rechtmäßig und verletzen die als Gesellschaft bürgerlichen Rechts nach § 61 Nr. 2 VwGO beteiligungsfähige (vgl. BVerfG, Beschl. v. 2.9.2002 - 1 BvR 1103/02 -, NJW 2002, 3533; BVerwG, Urt. v. 17.8.2004 - 9 A 1/03 -, RdNr. 18, zit. nach Juris; SächsOVG, Beschl. v. 23.10.2001 - 1 S 581/96 -, SächsVBl 2001, 301; BGH, Urt. v. 29.1.2001 - II ZR 331/00 -, NJW 2001, 1056) Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 VwGO).

Rechtsgrundlage der angefochtenen Anordnung ist § 60 Abs. 2 Satz 2 SächsBO in der zum maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheides vom 27.10.1997 geltenden Fassung der SächsBO (SächsBO v. 26.7.1994, SächsGVBl. 1994, S. 1401, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.2.1997, SächsGVBl. 1997, S. 105 - im Folgenden: SächsBO a.F.). Nach § 60 Abs. 2 Satz 1 SächsBO a.F. haben die Bauaufsichtsbehörden u.a. bei der Errichtung von baulichen Anlagen darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften und die aufgrund 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 SächsBO 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 SächsBO a.F. benannt. Denn dies ist nicht mit einer Wesensänderung, einer inhaltlichen Veränderung des Verfügungssatzes der Anordnung oder einer unzulässigen Verkürzung der Rechtsverteidigung der Klägerin verbunden.

Der erfolgte Einbau der Kunststofffenster 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. SächsOVG, Urt. v. 27.11.1997 - 1 S 658/96 - UA S. 7 zu § 77 SächsBO a.F.). Der Einbau widerspricht, ohne dass eine Befreiung erteilt werden kann, den Vorgaben des § 8 Abs. 4 der Gestaltungssatzung der Beklagten, 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, hinsichtlich deren Zustandekommen formelle Mängel nicht geltend gemacht und nicht ersichtlich sind, entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts 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, Beschl. v. 1.2.-1994 - 4 NB 44/93 -, zit. nach Juris). Dem aus Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 3 Abs. 3 SächsVerf 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, Beschl. v. 27.11.1990 - 1 BvR 402/87 -, NJW 1991, 1471; BVerwG, Beschl. v. 15.11.1995 - 11 B 72/95 - zit. nach Juris; Beschl. v. 16.6.1994 - 4 C 2/94 -, NVwZ 1994, 1099; OVG N.-W., Urt. v. 26.3.2003 - 7 A 1002/01 -, BauR 2004, 73 ff; OVG Schl.-H., Urt. v. 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 Satzungsverfö-

fentlichung enthält lediglich eine hinsichtlich der Grenzziehung unkenntliche Verkleinerung der im Satzungsvorgang enthaltenen großformatigen Karte mit genauen Grenzlinien - bedurfte es daneben nicht (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.6.1994 - 4 C 2/94 -, DVBl 1994, 1147; Beschl. v. 4.1.1994 - 4 NB 30/93 -, NVwZ 1994, 684; OVG Schl.-H., Urt. v. 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 bedurft. 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 Beschl. des Senats v. 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, Urt. v. 16.6.1994 - 4 C 2/94 -, NVwZ 1994, 1099).

Ob eine bloße Unbestimmtheit des Randbereichs der Satzung ihre Wirksamkeit im Kernbereich, in dem das von der Klägerin errichtete Haus gelegen ist, unberührt ließe (vgl. dazu BVerwG, Beschl. v. 19.5.1998 - 4 B 49/98 -, zit. nach Juris; Beschl. v. 14.4.1997 - 7 B 329/96 -, NVwZ-RR 1997, 608; Beschl. v. 16.6.1994 - 4 C 2/94 -, NVwZ 1994, 1099, 1101; Beschl. v. 1.2.1994 - 4 NB 44/93 - zit. nach Juris; Beschl. v. 4.1.1994 - 4 NB 30/93 -, NVwZ 1994, 684; SächsOVG, Urt. v. 11.12.1996 - 1 S 532/95 - UA S. 16; OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 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 Beklagte die genannten Bauvorhaben im Satzungsgebiet allgemein für genehmigungspflichtig erklärt. § 2 Abs. 1 der Satzung lässt sich nicht, wie die Beklagte meint, als lediglich deklaratorischer Hinweis auf die bei Satzungserlass im April 1991 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 - BauO - (GBL-DDR I Nr. 50, S. 907 ff; in Kraft getreten am 1.8.90 nach § 1 des Einführungsgesetzes zur BauO, GBl-DDR I 1990, S. 950, außer Kraft getreten mit Geltung von § 83 des SächsBO vom 17.7.1992 ab dem 18.8.1992, SächsGVBl 1992 I, 363 ff, 369, 375) insbesondere in § 63 BauO genehmigungsfreie Vorhaben vorgesehen waren; insoweit besteht keine inhaltliche Übereinstimmung des Satzungstextes und des dort verwendeten Zusatzes „generell“ mit den Regelungen der §§ 62 ff BauO. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Satzung die - nach dem bei Satzungserlass geltendem Recht nicht in Rechtsträgerschaft der Beklagten stehende - Baugenehmigungsbehörde als die zuständige Behörde für die Erteilung der Genehmigungen nach § 2 Abs. 1 der Satzung benennt und zu Gunsten der Beklagten 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, Urt. 16.12.1993 - 4 C 22/92 -, zit. nach Juris, RdNr. 12) - Vorschrift des § 83 Abs. 1 BauO 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 Baudenkmälern und Naturdenkmälern. Dies deckt nur die Schaffung materieller Regelungen, nicht aber die Schaffung baurechtlicher Genehmigungserfordernisse über die BauO hinaus. Allein in § 83 Abs. 2 Nr. 1 BauO war eine - auf Werbeanlagen beschränkte - Ermächtigung zur Einführung einer Genehmigung für bauordnungsrechtlich genehmigungsfreie Vorhaben ausdrücklich vorgesehen.

Dem gegenüber wiederholt zwar auch § 18 Abs. 1 der Satzung nicht lediglich inhaltlich unverändert die gesetzliche Befreiungsregelung des ehemaligen § 68 Abs. 3 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, sodass 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 BauO zulässigen materiellen Vorgaben der Satzung, womit keine Überschreitung der Satzungskompetenzen der Beklagten 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, Beschl. v. 1.8.2001 - 4 B 23/01 -, NVwZ 2002, 205; Beschl. v. 4.1.1994 - 4 NB 30/93 -, Beschl. v. 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 Beklagten, 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 Satz 1 und 68 Abs. 3 BauO ergibt. Danach muss vom Willen der Beklagten 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. Sie verfolgt, wie sich aus dem Vorwort und den einzelnen Vorschriften hinreichend klar und unmittelbar ergibt, ersichtlich das von § 83 BauO gedeckte Gestaltungsziel, im Satzungsbereich das historische gewachsene charakteristische Erscheinungsbild des Straßen- und Ortsbildes zu erhalten (vgl. schon SächsOVG, Urt. v. 11.12.1996 - 1 S 532/95 -). Einer ausdrücklichen Begründung und weiter detaillierten Darstellung des verfolgten Konzeptes in der Satzung bedurfte es danach nicht (vgl. OVG Schl.-H., Urt. v. 9.5.1995 - 1 L 165/94 - zit. nach Juris). Die Satzung ist als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des nach Art. 14 GG geschützten Eigentums auch hinsichtlich des Gebotes der Verwendung von Holzfenstern zulässig (vgl. SächsOVG, Urt. v. 11.12.1996 - 1 S 532/95 -, UA S. 14 ff; OVG Schl.-H., Urt. v. 9.5.1995 - 1 L 165/94 - zit. nach Juris), zumal kein bundesrechtlicher Grundsatz des Inhalts existiert, dass dem Grundstückseigentümer die optimale Verwirklichung seines Interesses an der baulichen Nutzung seines Grundstücks ermöglicht werden müsste (SächsOVG, Urt. v. 11.12.1996 - 1 S 532/95 -). Die Beklagte durfte in ihrer Satzung die Verwendung von Kunststoffmaterialien als das historische Erscheinungsbild der Altstadt beeinträchtigend bewerten (vgl. SächsOVG, Urt. v. 11.12.1996 - 1 S 532/95 -; HessVGH, Urt. v. 27.9.1996 - 4 UE 1284/96 -, RdL 1997,

161 f). Dies beruht auf dem deutlich abweichenden Erscheinungsbild dieses Materials, das auch einer weitaus geringeren Verwitterung unterliegt. Unter Berücksichtigung der im Bereich der Altstadtbebauung der Beklagten vorhandenen geringen Sichtabstände ist dies für Passanten auch noch in den Obergeschossen wahrnehmbar.

Die Anordnung der Beklagten ist auch im Übrigen rechtmäßig. Die Anordnung ist i.S.v. § 1 SächsVwVfG i.V.m. § 37 VwVfG hinreichend bestimmt. Die Voraussetzungen des § 60 Abs. 2 SächsBO 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 Beklagte 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 SächsOVG, Urt. v. 11.12.1996 - 1 S 523/95 -). Eine nachträgliche Befreiung auf der Grundlage von § 18 der Satzung kommt mangels Vorliegens eines atypischen Falles (vgl. SächsOVG, Urt. v. 11.12.1996 - 1 S 523/95 -) oder sonstiger Befreiungsgründe nicht in Betracht. Die Voraussetzungen für eine Abweichungsentscheidung gemäß § 67 Abs. 1 SächsBO (vgl. § 90 Abs. 1 Satz 3 SächsBO) 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 Klägerin nach ihren Angaben entstehenden Kosten von ca. 25.000,00 Euro 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 Klägerin ermessenswidrig. Anhaltspunkte für ein nach Art. 3 Abs. 1 GG, 18 SächsVerf gleichheitswidriges willkürliches Nichteinschreiten der Beklagten gegen andere Betroffene ohne sachgerechte Differenzierungsgründe (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 9.12.2004 - 1 B 650/03) sind nicht ersichtlich. Aus den Verwaltungsvorgängen und den von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Unterlagen, die von der Klägerin nicht substantiiert in Zweifel gezogen wurden, ist ersichtlich, dass die Beklagte 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 Verwaltungsgericht angenommene Unwirksamkeit der Gestaltungssatzung auf einem sachlich einleuchtenden Grund.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum

Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

gez.:

Reich

Kober

Müller

Beschluss

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auf 50.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung für das Berufungsverfahren beruht auf § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG in der gem. § 72 Nr. 1 GKG n.F. anwendbaren alten Fassung. Dabei bemisst der Senat den Streitwert nach dem wirtschaftlichen Interesse der Klägerin an einer Abwehr der Anordnung, das sie in Orientierung an dem vorgelegten Kostenvoranschlag auf den tenorierten Betrag (Austauschkosten zuzüglich Materialwert der Kunststofffenster) beziffert.

gez.:

Reich

Kober

Müller