

Ein Vollstreckungshindernis liegt vor, wenn der Vollstreckungsschuldner der ihm obliegenden Pflicht nicht nachkommen kann, weil Rechte Dritter entgegenstehen.

Die Vollstreckung einer an den Verwalter eines Grundstücks gerichteten denkmalrechtlichen Verfügung setzt keine Duldungsverfügung gegen den Eigentümer voraus, wenn der Verwalter befugt und in der Lage ist, seine nach der bestandskräftigen Verfügung bestehenden Verpflichtungen zu erfüllen.

VwVG NRW §§ 55 Abs. 1, 60, 63, 64

OVG NRW, Beschluss vom 31.08.2023 – 10 B 839/23 –;
I. Instanz: VG Düsseldorf – 28 L 1158/23 –.

Die Antragstellerin war Adressatin einer denkmalrechtlichen Verfügung, die bestandskräftig geworden ist. Darin wurde sie verpflichtet, die in der denkmalgeschützten Fassade eines nicht in ihrem Eigentum stehenden Gebäudes - ohne denkmalrechtliche Erlaubnis - eingebauten Aluminium-Fenster zurückzubauen sowie den Ursprungszustand wiederherzustellen und hierzu eine näher vorgegebene Abstimmung mit der Unteren Denkmalbehörde vorzunehmen. Nachdem die Antragstellerin diesen Verpflichtungen nicht nachgekommen war, setzte die Antragsgegnerin das zuvor angedrohte Zwangsgeld fest und drohte ein weiteres Zwangsgeld an. Der dagegen gerichtete einstweilige Rechtsschutzantrag hatte beim VG Erfolg. Auf die Beschwerde der Antragsgegnerin lehnte das OVG den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage ab.

Aus den Gründen:

Die zulässige Beschwerde ist begründet. Die von der Antragsgegnerin innerhalb der Beschwerdefrist dargelegten Gründe führen zur Änderung der erstinstanzlichen Entscheidung, soweit sie Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist.

Das VG hat die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin 28 K 3218/23 gegen die Zwangsgeldfestsetzung und die Erhebung von Auslagen für die förmliche Zustellung der Festsetzung sowie gegen die erneute Zwangsgeldandrohung im Bescheid der Antragsgegnerin vom 5.4.2023 angeordnet. Zur Begründung hat es ausgeführt, die - zur Durchsetzung der denkmalrechtlichen Erhaltungsverfügung vom

10.2.2023 ergangene - Zwangsgeldfestsetzung und die erneute Zwangsgeldandrohung erwiesen sich als offensichtlich rechtswidrig. Es liege ein Vollstreckungshindernis vor, weil die Antragstellerin nicht Grundstückeigentümerin sei und es an der erforderlichen Duldungsverfügung fehle. Die erneute Zwangsgeldandrohung sei überdies wegen fehlender Bestimmtheit rechtswidrig.

Die Beschwerde richtet sich ausdrücklich nur gegen die erstinstanzliche Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage 28 K 3218/23 gegen die Zwangsgeldfestsetzung und die Erhebung von Auslagen für die förmliche Zustellung durch den Bescheid der Antragsgegnerin vom 5.4.2023. Der von der Antragsgegnerin insoweit mit der Beschwerde geltend gemachte Einwand, es bestehe entgegen der Annahme des VG kein Vollstreckungshindernis, greift durch (1.). Auch im Übrigen erweist sich die Zwangsgeldfestsetzung nebst Auslagen bei summarischer Prüfung als offensichtlich rechtmäßig (2.).

1. Aus dem Beschwerdevorbringen ergibt sich, dass die Zwangsgeldfestsetzung entgegen der Auffassung des VG nicht deshalb rechtswidrig ist, weil die Antragstellerin nicht Grundstückseigentümerin ist und die Antragsgegnerin keine Duldungsverfügung gegenüber der Eigentümerin erlassen hat.

Ein Vollstreckungshindernis liegt vor, wenn der Vollstreckungsschuldner der ihm obliegenden Pflicht nicht nachkommen kann, weil Rechte Dritter entgegenstehen. In diesem Fall setzen Vollstreckungsmaßnahmen grundsätzlich eine gegen den Dritten gerichtete Duldungsverfügung voraus. Mit der Duldungsverfügung werden also Hindernisse ausgeräumt, die sich aus dem Eigentum oder sonstigen zivilrechtlichen Rechtspositionen Dritter für die Vollstreckung ergeben können. Als belastender Verwaltungsakt darf die Ordnungsbehörde eine Duldungsverfügung allerdings nicht rein vorsorglich erlassen, sondern nur dann, wenn sie tatsächlich erforderlich ist.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 7.8.2008 - 7 C 7.08 -, juris Rn. 25, und vom 28.4.1972 - IV C 42.69 -, juris Rn. 31, sowie Beschlüsse vom 24.7.1998 - 4 B 69.98 -, juris Rn. 3, und vom 29.5.1991 - 4 CB 16.91 -, juris Rn. 5; OVG NRW, Beschlüsse vom 26.7.2019 - 7 B 505/19 -, juris Rn. 12, und vom 22.11.2013 - 2 A 923/13 -, juris Rn. 16 ff., sowie Urteil vom 9.7.1992 - 10 A 1478/89 -, juris Rn. 20 ff.; Nds. OVG, Beschlüsse vom 10.7.2023 - 1 ME

45/23 -, juris Rn. 8, und vom 13.3.2023 - 1 ME
6/23 -, juris Rn. 11 ff., Bay. VGH, Beschluss vom
18.9.2017 - 15 CS 17.1675 -, juris Rn. 32.

Hiervon ausgehend besteht bei summarischer Prüfung nach dem derzeitigen Sach- und Streitstand nicht deshalb ein Vollstreckungshindernis, weil die Antragsgegnerin gegenüber der Eigentümerin des Grundstücks keine Duldungsverfügung erlassen hat. Die Antragsgegnerin ist vielmehr zu Recht davon ausgegangen, dass die Antragstellerin nicht gehindert war (und ist), die ihr gegenüber ergangene, bestandskräftige denkmalrechtliche Verfügung vom 10.2.2023 zu erfüllen. Damit wird die Antragstellerin verpflichtet, die in der denkmalgeschützten Fassade des Lagergebäudes auf dem Grundstück S. 12 - ohne denkmalrechtliche Erlaubnis - eingebauten Aluminium-Fenster zurückzubauen sowie den Ursprungszustand wiederherzustellen und hierzu eine näher vorgegebene Abstimmung mit der Unteren Denkmalbehörde vorzunehmen. Die Antragstellerin ist zwar nicht Grundstückseigentümerin. Gleichwohl hat die Antragsgegnerin es zu Recht nicht für erforderlich gehalten, eine Duldungsverfügung zu erlassen. Denn nach den nachvollziehbaren Darlegungen in der Beschwerdebegründung war die Antragstellerin als Bevollmächtigte und Geschäftsführerin der Eigentümerin befugt und in der Lage, ihre nach der bestandskräftigen Verfügung bestehenden Verpflichtungen zu erfüllen.

Nach der im Verwaltungsvorgang befindlichen „Generalvollmacht“ vom 19.10.2018, die der Antragsgegnerin im Zusammenhang mit einem anderen, dasselbe Grundstück betreffenden denkmalrechtlichen Sachverhalt vorgelegt worden ist, ist die Antragstellerin ermächtigt, die Verwaltung des Grundstücks wahrzunehmen und sämtliche Rechtsgeschäfte und Rechtshandlungen in Angelegenheiten dieses Grundstücks durchzuführen. Angesichts dessen vermag der erstinstanzliche Vortrag der Antragstellerin nicht zu überzeugen, die Vollmacht sei lediglich ausgestellt gewesen, um bezüglich einer Abrissgenehmigung tätig zu werden, und weitergehende Vertretungsmacht für die Eigentümerin habe sie nicht. Diese Beschränkung lässt sich der in keiner Weise auf einen einzelnen Sachverhalt beschränkten Vollmacht nicht entnehmen. Dass diese erloschen wäre, hat die Antragstellerin nicht geltend gemacht und ist auch anderweitig nicht ersichtlich. Die Antragsgegnerin hat vielmehr vorgetragen, dass diese Vollmacht auch anderen Stellen in ihrem Hause vorgelegt worden

sei, weshalb die Antragstellerin etwa bezüglich der Grundbesitzabgaben für das betreffende Grundstück als Bevollmächtigte der Eigentümerin eingetragen sei. Überdies sei der Geschäftsführer der Antragstellerin in verschiedenen Gesprächen mit der Antragsgegnerin als (allein) Verfügungsberechtigter des Grundstücks aufgetreten.

Unabhängig davon fehlt es auch deshalb nicht wegen des Eigentumsrechts eines Dritten an der Durchsetzbarkeit der Ordnungsverfügung, weil die Antragstellerin nach den mit der Beschwerde vorgelegten luxemburgischen Registerauszügen und -auskünften zugleich seit dem 29.7.2022 alleinige Geschäftsführerin der Eigentümerin ist.

Vgl. hierzu auch: Nds. OVG, Beschluss vom 13.3.2023 - 1 ME 6/23 -, juris Rn. 13.

2. Dies zugrunde gelegt, fällt die Abwägung zwischen dem Interesse der Antragstellerin an der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage und dem öffentlichen Vollzugsinteresse zu Lasten der Antragstellerin aus, weil die Zwangsgeldfestsetzung in der Verfügung vom 5.4.2023 auch im Übrigen - ebenso wie die Erhebung von Auslagen für die förmliche Zustellung der Festsetzung - nach dem bisherigen Sach- und Streitstand offensichtlich rechtmäßig ist.

Die erstinstanzlich allein erhobenen Einwendungen der Antragstellerin gegen die Rechtmäßigkeit der bestandskräftigen Grundverfügung vom 10.2.2023, die sie als an den falschen Adressaten gerichtet sieht, sind, wie das VG bereits zutreffend ausgeführt hat, im Vollstreckungsverfahren unbeachtlich. Die Voraussetzungen für die Festsetzung eines Zwangsgeldes nach den §§ 55 Abs. 1, 57 Abs. 2, 58, 60, 63 und 64 Satz 1 VwVG NRW liegen bei summarischer Prüfung vor. Es ist insbesondere nichts dafür dargetan oder erkennbar, dass die Zwangsgeldfestsetzung unverhältnismäßig oder aus anderen Gründen ermessensfehlerhaft sein könnte.

Ein Vollstreckungshindernis ergibt sich auch nicht, soweit die Antragstellerin erstinstanzlich und im behördlichen Verfahren geltend gemacht hat, sie sei auch nicht Besitzerin, sondern lediglich die Verwalterin der Immobilie. Veranlassung zu einer Dul-

dungsverfügung gegenüber der Nutzerin, nach den Erkenntnissen der Antragsgegnerin die T. GmbH, musste die Antragsgegnerin jedenfalls deshalb nicht haben, weil der Geschäftsführer der Antragstellerin zugleich deren Geschäftsführer ist.