



10.07.2015

Wichtige neue Entscheidung

Bauplanung und Bauordnung: Ausschluss von Fremdwerbung durch Ortsgestaltungssatzung

§ 14 Abs. 1 BauGB, § 5 Abs. 1 BauNVO, Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO

Großflächige Anlage für Fremdwerbung in Dorfgebieten
Generelles Verbot von Anlagen für Fremdwerbung im B-Plan
Anforderungen an Ortsbildqualität
Verhältnismäßigkeit einer Veränderungssperre

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 29.06.2015, Az. 1 ZB 13.1903

Leitsatz:

Die für ein generelles Verbot von großflächigen Fremdwerbbeanlagen erforderliche Einheitlichkeit eines (Teil-)Gebiets der Gemeinde kann auch durch ein traditionelles, ländlich geprägtes Straßen- und Ortsbild bewirkt sein.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

Hinweis:

Die im Zulassungsverfahren ergangene Entscheidung liefert weitere Differenzierungen zum generell schwierigen Thema der gemeindlichen Werbeanlagensatzungen.

Der Senat hatte sich im Zulassungsverfahren mit der Frage zu beschäftigen, ob eine gemeindliche Satzung wirksam ist, die Anlagen für Fremdwerbung generell, insbesondere unabhängig von ihrer Größe, verbietet. Er hat dies unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten verneint, weil kleinere Werbeanlagen in der Regel nicht als störend wahrgenommen werden. Dagegen hat er die Ansicht der Vorinstanz zurückgewiesen, eine solche Ortsgestaltungssatzung setze eine „besondere“ Schutzwürdigkeit des betreffenden Gebiets voraus.

Er weist ergänzend darauf hin, dass bei der Festlegung des Geltungsbereichs im Lichte des Art. 3 Abs. 1 GG auch die Schutzwürdigkeit benachbarter Flächen berücksichtigt werden muss.

Schließlich hat er eine Veränderungssperre inzident für unwirksam erklärt, die eine künftige Planung der Gemeinde zum Thema Werbeanlagen absichern sollte, allerdings von ihrem Wortlauf her viel zu weitgehend sämtliche Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB betraf.

Steiner
Oberlandesanwältin

1 ZB 13.1903

*Großes Staats-
wappen*

M 1 K 13.1791

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

***** & ** . ** ,

***** ** ** ***** ,

***** ** *****

***** * _ ** , ***** ,

_ ***** _

***** .

***** ** ***** ,

***** * ***** ,

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch die Landesadvokatur Bayern,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

beigefügt:

Gemeinde *****

vertreten durch den ersten Bürgermeister,

***** ** ***** *****

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte ***** *****

***** ** ***** *****

wegen

Erteilung einer Baugenehmigung für die Errichtung einer Werbeanlage

(FINr. 161 Gemarkung *****);

hier: Antrag der Beigeladenen auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 30. Juli 2013,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 1. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dhom,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof Lorenz,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof Bergmüller

ohne mündliche Verhandlung am **29. Juni 2015**

folgenden

Beschluss:

- I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.
- II. Die Beigeladene trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.
- III. Der Streitwert wird für das Zulassungsverfahren auf 5.000 € festgesetzt.

Gründe:

- 1 Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg, weil die geltend gemachten Zulassungsgründe nicht vorliegen (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO).

- 2 1. An der Richtigkeit des angefochtenen Urteils bestehen im Ergebnis keine ernstlichen Zweifel (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

- 3 a) Das Verwaltungsgericht hat der Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Baugenehmigung für die Anbringung einer Anlage für Fremdwerbung an der Außenwand eines Gebäudes zu Recht stattgegeben, weil das generelle Verbot von Fremdwerbeanlagen, um das der Bebauungsplan „C*****-Ortsmitte“ mit seiner am 14. August 2009 bekannt gemachten 14. Änderung ergänzt worden ist, unwirksam ist. Allerdings stellt das Verwaltungsgericht zu strenge Anforderungen an den Ausschluss von Fremdwerbeanlagen in Dorfgebieten.

In der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass das baugestalterische Ziel, eine Beeinträchtigung des vorhandenen oder durch Planung erstrebten Charakters eines Baugebiets durch optisch störende Anlagen zu verhindern, ein beachtenswertes öffentliches Anliegen ist (vgl. BVerwG, U.v. 25.6.1965 – IV C 73.65 – BVerwGE 21, 251/255; U.v. 28.4.1972 – IV C 11.69 – BVerwGE 40, 94/99). Demgemäß sind generalisierende Regelungen, die die Zulässigkeit von Werbeanlagen im Allgemeinen oder die Zulässigkeit bestimmter Werbeanlagen von der Art des Baugebiets abhängig machen, wiederholt als vertretbar angesehen worden (vgl. die Rechtsprechungsnachweise im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28.4.1972 a.a.O.). Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 28. April 1972 – IV C 11.69 – (BVerwGE 40, 94) entschieden, dass das generalisierende Verbot bestimmter Werbeanlagen im bestimmten Baugebieten eine Entsprechung in einem Mindestmaß an Einheitlichkeit des Baugebietscharakters finden müsse; es hat deshalb ein generelles Verbot großflächiger Werbetafeln in Mischgebieten für unzulässig angesehen. Seit dem Inkrafttreten der Baunutzungsverordnung 1990 gilt für Dorfgebiete insoweit dasselbe wie für Mischgebiete, weil auch dort nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe dem Wohnen grundsätzlich gleichgestellt sind. Der Vorrang des Wohnens in Dorfgebieten (s. § 5 Abs. 1 BauNVO 1962 und § 5 Abs. 1 BauNVO 1968: „Dorfgebiete dienen vorwiegend der Unterbringung der Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe und dem Wohnen“) wurde mit der Baunutzungsverordnung 1990 abgeschafft, so dass die frühere Rechtsprechung zur (Un-)Zulässigkeit von Werbeanlagen in Dorfgebieten (vgl. BVerwG, U.v. 25.6.1965 – IV C 73.65 – BVerwGE 21, 251 m.w.N.) überholt ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat aber in seinem Urteil vom 22. Februar 1980 – 4 C 44.76 – (BayVBI 1980, 408) klargestellt, dass die erforderliche Einheitlichkeit bzw. Homogenität auch durch eine städtebaulich bedeutende Prägung eines bestimmten Teilgebiets einer Gemeinde bewirkt sein kann. Dies setzt entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts keine „besondere“ Schutzwürdigkeit des Teilgebiets voraus. Es genügt vielmehr, dass das jeweilige Straßen- und Ortsbild überhaupt schutzwürdig ist. Dies ist nach Aktenlage zumindest in dem durch die von der Beigeladenen in erster Instanz vorgelegten Fotos dokumentierten Bereich der Ortsdurchfahrt, zu dem auch der Standort der geplanten Werbeanlage gehört, der Fall, weil dieser Bereich trotz zahlreicher Gewerbebetriebe nach wie vor durch das traditionelle Straßen- und Ortsbild geprägt ist.

5 Allerdings ergibt sich nicht zuletzt aus der Stellungnahme des Ortsheimatpflegers vom 12. September 2013, dass eine erhebliche Beeinträchtigung („Ver-
schandelung“) des ländlich geprägten Straßen- und Ortsbilds jedenfalls ganz
überwiegend durch großflächige Werbeanlagen erfolgt („überdimensionale Wer-
beflächen“, „große Tafeln, Transparente und Fahnen“). Dagegen werden klei-
nere Werbeanlagen in der Regel nicht als störende Fremdkörper wahrgenom-
men (vgl. BVerwG, U.v. 28.4.1972 – IV C 11.69 – BVerwGE 40, 94/99: „... er-
weisen sich die ... Einwände als unbegründet, soweit für reine und allgemeine
Wohngebiete sowie für Dorf- und Kleinsiedlungsgebiete Werbeanlagen für Zet-
tel- und Bogenanschlag nur in Form von Säulen oder säulenähnlichen Werbe-
trägern *in bestimmten Abmessungen* zugelassen sind“). Daraus folgt, dass Re-
gelungen, die – wie diejenige der Antragsgegnerin – Anlagen für Fremdwerbung
unabhängig von ihrer Größe verbieten, regelmäßig wegen Verstoßes gegen
den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unwirksam sind. Soweit die Antrags-
gegnerin auch einen störenden Wildwuchs kleinerer Werbeanlagen verhindern
will, bleibt es ihr unbenommen, diesbezüglich eine Konzentration auf wenige
ausgewählte Standorte vorzusehen.

6 b) Als geeignetes Mittel für eine dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung
tragende differenzierte Regelung der Zulässigkeit von Werbeanlagen bietet sich
eine Ortsgestaltungssatzung gemäß Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO an. Zwar gehö-
ren Werbeanlagen als solche weder allein zum Bauplanungsrecht noch allein
zum Bauordnungsrecht; sie sind vielmehr im Ansatz je nach der gesetzgeberi-
schen Zielsetzung sowohl einer bauplanungsrechtlichen als auch einer bauord-
nungsrechtlichen Regelung zugänglich (vgl. BVerwG, U.v. 28.4.1972 – IV C
11.69 – BVerwGE 40, 94). Soweit es um den Schutz des Erscheinungsbilds ei-
nes größeren Gemeindebereichs geht, kann das Instrumentarium des Baupla-
nungsrechts eingesetzt werden. Dagegen ist das Bauordnungsrecht einschlä-
gig, soweit die nähere Umgebung bzw. das Straßenbild geschützt werden soll
(vgl. BVerwG, U.v. 11.5.2000 – 4 C 14.98 – NVwZ 2000, 1169/1170). Dies
schließt nicht aus, dass über den Schutz einer Mehrzahl von Straßenbildern
letztlich mittelbar das gesamte Ortsbild geschützt wird (vgl. BVerwG, B.v.
10.7.1997 – 4 NB 15.97 – NVwZ-RR 1998, 486/487; BayVGH, U.v. 11.9.2014
– 1 B 14.169 – NVwZ-RR 2015, 193). Eine bauplanungsrechtliche Regelung er-
möglicht jedoch nicht die regelmäßig bei Werbeanlagen gebotene Differenzie-
rung nach der Größe, weil § 16 BauNVO, der näher regelt, wie das Maß der
baulichen Nutzung bestimmt werden kann, für Werbeanlagen nicht passt. Hinzu
kommt, dass es der Antragsgegnerin offenbar in erster Linie um den Schutz der
Ortsdurchfahrt geht (vgl. die Begründung für die geplante Änderung des Be-
bauungsplans in der Vorlage zur Sitzung des Gemeinderats am 17.9.2013). Der
Geltungsbereich des Bebauungsplans erfasst jedoch die Bereiche längs der
Ortsdurchfahrt nicht vollständig. Nördlich und nordöstlich der Pfarrkirche sowie
westlich der Grundstücke FINr. 161 und 162 grenzen größere Bereiche an die

Ortsdurchfahrt, die außerhalb des Plangebiets liegen, obwohl nach Aktenlage das Straßen- und Ortsbild dort ebenso schutzwürdig erscheint wie auf der anderen Straßenseite. Nach den von der Beigeladenen in erster Instanz vorgelegten Fotos würde der Schutz des Straßen- und Ortsbilds konterkariert, wenn vom Bauvorhaben aus gesehen auf der anderen Seite der Ortsdurchfahrt im Bereich des Fahrradgeschäfts und des Restaurants U***** großflächige Fremdwerbeanlagen aufgestellt würden. Es erscheint deshalb unter dem Blickwinkel des Art. 3 Abs. 1 GG geboten, den Geltungsbereich der Ortsgestaltungssatzung über das Plangebiet hinaus zu erstrecken.

- 7 c) Dem Vorhaben der Klägerin kann auch nicht die für das Plangebiet erlassene Veränderungssperre entgegengehalten werden. Innerhalb der gesetzlichen Frist zur Begründung des Zulassungsantrags (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) hat die Beigeladene als Rechtsmittelführerin lediglich vorgetragen, der Gemeinderat habe in der Sitzung vom 17. September 2013 eine Änderung des Bebauungsplans hinsichtlich der Regelungen von Eigen- und Fremdwerbung beschlossen. Der Beschluss als solcher ist aber lediglich ein Verwaltungsinternum ohne Rechtswirkung nach außen. Die für die Außenwirkung erforderliche Bekanntmachung erfolgte erst am 15. November 2013 zu einem Zeitpunkt, als die gesetzliche Begründungsfrist bereits abgelaufen war. Sie wurde dementsprechend verspätet vorgetragen, so dass die Veränderungssperre bereits aus formalen Gründen dem Zulassungsantrag nicht zum Erfolg verhelfen kann.
- 8 Zudem ist die Veränderungssperre aus materiellen Gründen unwirksam. Nach § 2 Abs. 2 Satz 2 der Veränderungssperre dürfen Vorhaben im Sinn von § 29 BauGB generell nicht durchgeführt oder bauliche Anlagen nicht beseitigt werden. Diese Regelung, deren Wortlaut unmittelbar dem § 14 Abs. 1 Nr. 1 BauGB entnommen ist, geht jedoch weit über das hinaus, was zur Sicherung der Planung der Antragsgegnerin erforderlich ist (vgl. die Begründung für die geplante Änderung des Bebauungsplans in der Vorlage zur Sitzung des Gemeinderats am 17.9.2013). Sie berücksichtigt nicht, dass es lediglich um die Änderung eines kleinen Teils des Bebauungsplans geht, nämlich die Änderung der 14. Änderung, mit der die (Un-)Zulässigkeit von Werbeanlagen im Plangebiet geregelt wird. Statt dementsprechend die vorläufige Unzulässigkeit von Werbeanlagen zu normieren, erfasst die Veränderungssperre nahezu alle Bauvorhaben. Damit ist sie größtenteils nicht von § 14 Abs. 1 BauGB gedeckt und folglich unwirksam. Angesichts des klaren, nicht auslegungsfähigen Wortlauts kommt eine gesetzeskonforme Auslegung nicht in Betracht.
- 9 Somit kommt es nicht mehr auf die zwischen den Beteiligten strittige Frage an, ob die Antragsgegnerin hinsichtlich der Fremdwerbeanlagen tatsächlich eine

Satzungsänderung beabsichtigt oder nur eine ausreichende Begründung nachschieben möchte.

- 10 2. Wie sich aus den Ausführungen unter 1. ergibt, weist die Rechtssache weder besondere rechtliche noch tatsächliche Schwierigkeiten auf (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO).
- 11 3. Die Beigeladene hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen, weil ihr Rechtsmittel erfolglos geblieben ist (§ 154 Abs. 2 VwGO).
- 12 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 3 und Abs. 1 Satz 1 sowie § 52 Abs. 1 GKG. Sie orientiert sich an Nr. 9.1.2.3.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NVwZ Heft 23/2013 Beilage 2).
- 13 Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).

Dhom

Lorenz

Bergmüller