

Rückbau Ortsrecht Werberichtlinien BayVGH Urteil vom 11.4.1997 26 B 94.2685, EzD 2.2.6.2 Nr. 12

- 1. Zum Verhältnis von Bauordnungs-, Bauplanungs- und Denkmalrecht.**
- 2. Gestaltungssatzung und Denkmalrecht bei Werbeanlagen.**
- 3. Zum Rechtscharakter von Werbeanlagenrichtlinien eines Landesdenkmalamtes.**

Zum Sachverhalt

Die beklagte Stadt Bamberg stellte bei einer Baukontrolle im Dezember 1987 fest, daß der Kl. in zwei Fenstern des ersten Obergeschosses im Anwesen L-Straße zwei Werbeschilder mit dem Hinweis auf die von ihm betriebene Fahrschule sowie zwei Nachbildungen von Verkehrszeichen angebracht hatte. Sie forderte den Kläger auf, diese Fensterwerbungen von sich aus zu beseitigen. Da der Kläger der Aufforderung nicht nachkam, gab die Stadt ihm mit Bescheid auf, die Werbung zu beseitigen und drohte für den Fall der nicht fristgerechten Erfüllung ein Zwangsgeld in Höhe von 500 DM an. Zur Begründung führte sie aus, daß die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 68 Abs. 4 BO BY für den Erlaß einer Beseitigungsanordnung erfüllt seien, weil die Werbeschriften ohne die erforderliche baurechtliche Genehmigung und im Widerspruch zu den Richtlinien des Bayer. Landesamtes für Denkmalpflege angebracht worden seien. Das Anwesen liege innerhalb des „StadtDenkmals B.“, so daß aus denkmalpflegerischer Sicht erhöhte Anforderungen an die Gestaltung erhoben werden müßten. In den erwähnten Richtlinien heiße es ausdrücklich, daß die Werbe- und Schriftzone grundsätzlich dem Erdgeschoß zuzuordnen sei und nur ausnahmsweise auch im Brüstungsbereich des ersten Obergeschosses liegen könne. Außerdem sei das Bekleben von Fenstern grundsätzlich abzulehnen, weil dadurch das überkommene Erscheinungsbild des Anwesens in störender Weise verändert werde. Gerade Fenster seien für das Erscheinungsbild eines Gebäudes besonders bedeutsam, weil sie als Gliederungselemente für die Gesamtwirkung wichtig seien.

Auszug aus den Gründen

Die Beklagte hat ihren Bescheid auf Art. 68 Abs. 4 BO BY 1982 (nunmehr Art. 72 Abs. 4 BO BY 1994) gestützt, wonach die Bauaufsichtsbehörde anordnet, daß Werbeanlagen, die den Vorschriften der Bayer. Bauordnung oder den auf ihrer Grundlage erlassenen Vorschriften widersprechen, zu beseitigen sind. Die Voraussetzungen für ein solches Einschreiten liegen jedoch nicht vor. Zwar handelt es sich bei der umstrittenen Beschriftung um eine Anlage der Außenwerbung, weil sie ein Hinweis auf das Gewerbe des Klägers und vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbar ist (Art. 13 Abs. 1 Satz 1 und 2 BO BY 1982, Art. 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 BO BY 1994). Sie widerspricht jedoch

keinen bauordnungsrechtlichen Vorschriften. Entgegen dem Ausgangspunkt der Vorinstanzen besteht keine Baugenehmigungspflicht. Nach Art. 72 Abs. 2 Nr. 1 BO BY 1994 (zuvor Art. 68 Abs. 2 Nr. 1 BO BY 1982) bedürfen Werbeanlagen bis zu einer Größe von 0,6 m² keiner Baugenehmigung. Dieses Grenzmaß wird hier bei Werbeflächen von je 0,21 m² nicht erreicht. Da die beiden Flächen funktionell zusammengehören - sie kennzeichnen den Gebäudeteil, in dem die Fahrschule betrieben wird -, erkennbar gemeinschaftlich wirken sollen und, um dies zu betonen, deckungsgleich gestaltet sind, bilden sie zwar eine einheitliche Anlage, so daß die jeweiligen Flächen zu summieren sind. Die Grenze zur Genehmigungspflicht würde jedoch erst überschritten, wenn man der Betrachtungsweise der Beklagten, der Widerspruchsbehörde und des Verwaltungsgerichts folgen wollte, nach der auf die Flächen der Fenster abzustellen ist, an denen die Beschriftung angebracht ist. Ein solches Vorgehen ist hier jedoch nicht gangbar. Es könnte in dem Zeitpunkt gerechtfertigt gewesen sein, in dem die Beklagte die Angelegenheit aufgriff. Damals waren nämlich die über den Schriftbändern befindlichen Fensterflächen noch mit nachgebildeten Verkehrszeichen beklebt, so daß - ähnlich wie bei den anderen Fenstern im ersten Obergeschoß desselben Anwesens - die Werbung auf Ausnutzung der gesamten Glasfläche ausgerichtet war, diese zum „Hintergrund“ degradierte und erst durch die Rahmen umgrenzt wurde. Seit sich der Kläger aber auf die Beschriftung beschränkt hat, was nach Aktenlage schon vor Erlaß der Beseitigungsanordnung geschah, kann keine Rede mehr davon sein, die - Fenster würden - trotz freibleibender Zwischenräume - **zusammenhängend** zu Werbezwecken genutzt. Die Fenster sind zweifelsfrei die „Hauptsache“ und erfüllen ohne weiteres ihre Belichtungsfunktion. Die beschrifteten Bänder ordnen sich unter; aus der Entfernung wirken sie eher wie eine Teilung der sonst durchgehenden Scheiben. Damit entfällt ein Widerspruch zu formellem Bauordnungsrecht.

In materiell-rechtlicher Hinsicht sind keine Verstöße gegen die Gestaltungsanforderungen des Art. 12 Abs. 2 BO BY 1994 (gleichlautend Art. 13 Abs. 2 BO BY 1982) festzustellen. Die nach Art eines Hinweiszeichens (Art. 12 Abs. 3 Satz 1 BO BY 1994) ausgebildeten Bänder sind aus sich heraus ohnehin nicht geeignet, verunstaltend zu wirken. Sie beschränken sich inhaltlich auf die Angabe des Gewerbes und des Betreibernamens, in der Größe darauf, daß der Text von der Straße aus lesbar ist. Die Lage innerhalb des Fensters folgt dem Fensterrahmen. Grelle Farben sind vermieden. Der Senat vermag sich aber auch nicht der Auffassung des Verwaltungsgerichts anzuschließen, die Werbeanlage beeinträchtigt erheblich den gestalterischen Eigenwert des Anwesens. Richtig ist, daß die Fensterreihen im Obergeschoß dieses Anwesens wichtige Gliederungselemente der Fassade sind. Diese Reihen werden indes nicht unterbrochen, die architektonischen Elemente (Laibungen) bleiben unberührt. Eingegriffen wird letztlich nur in den Eindruck der krassen Disharmonie, den die nicht unterteilten Fensterscheiben vermitteln. Dieser ist jedoch

nicht bewahrenswert, weil er dem Gebäude selbst, aber auch dem Straßenbild abträglich ist. Es verbleibt der Gesichtspunkt, daß - von Schaufenstern möglicherweise abgesehen - beschriftete Klebebänder nicht auf Fenster „gehören“. Das führt hier bei der zurückhaltenden Gestaltung der Werbung aber nur zu einem unschönen, nicht zu einem nach sofortiger Abhilfe verlangenden Eindruck. Der Blickwinkel des Denkmalschutzes verlagert nicht die Grenzlinie zur Verunstaltung, sondern erfordert eine eigenständige Prüfung nach spezifisch denkmalpflegerischen Kriterien. Der schließlich vom Verwaltungsgericht noch angeführte Grund, es liege eine **störende** Häufung von Werbeanlagen vor, erweist sich vor dem Hintergrund, daß die gesamte L-Straße eine von Werbung wesentlich gekennzeichnete Hauptgeschäftsstraße ist, als nicht stichhaltig.

Ergänzend zum Ausgangsbescheid hat die Widerspruchsbehörde ihre Entscheidung (auch) auf Art. 82 Satz 1 BO BY 1982 (nunmehr Art. 89 Satz 1 BO BY 1994) gestützt. Der damit auf andere als bauordnungsrechtliche Vorschriften erweiterte Prüfungsrahmen führt jedoch ebensowenig zur (materiellen) Rechtswidrigkeit der umstrittenen Werbeanlage.

Ob die Regelungen des Bauplanungsrechts als Maßstab heranzuziehen sind, erscheint zweifelhaft. Dies folgt allerdings nicht ohne weiteres aus dem Umstand, daß die Anlage baugenehmigungsfrei ist (vgl. hierzu § 29 Satz 1 Halbsatz 1 BauGB). Nach dem zweiten Halbsatz der genannten Bestimmung gelten die §§ 30 bis 37 BauGB nämlich auch, wenn in einem anderen als dem bauaufsichtlichen Verfahren über die Zulässigkeit des Vorhabens zu entscheiden ist. Zu diesen anderen Verfahren zählt auch das Erlaubnisverfahren nach dem Denkmalschutzrecht (Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 5. Aufl., Rn. 23 zu § 29). Die vom Kläger angebrachte Beschriftung bedarf einer denkmalrechtlich Erlaubnis. Das Anwesen ist zwar kein Einzeldenkmal im Sinne von Art. 1 Abs. 1 und 2 DSchG, aber Teil des Ensembles „Staddenkmal B.“, in dem - ohne daß es einer Abgrenzung im einzelnen bedarf - jedenfalls der hier interessierende Straßenzug (insgesamt) erhaltungswürdig ist und der dementsprechend „zu den Baudenkmalern gehört“ (Art. 1 Abs. 3 DSchG BY).

Dies steht übrigens auch zwischen den Beteiligten nicht im Streit. Mit dem Anbringen der Werbeanlage hat der Kläger dieses Baudenkmal in erlaubnispflichtiger Weise verändert (Art. 6 Abs. 1 Nr. 1 DSchG BY). Unterstellt man allerdings die Angabe des Klägers als richtig, er habe mit seiner Werbung bereits 1975/1976 begonnen, käme es gleichwohl nicht zur Anwendung des Planungsrechts, weil das damals geltende Bundesbaugesetz eine dem heutigen Recht vergleichbare Verknüpfung mit anderen als bauaufsichtlichen Verfahren nicht kannte. Ungeachtet des verfahrensrechtlichen Aspekts entfällt das Planungsrecht als Prüfungsmaßstab wohl auch deswegen, weil die Schriftbänder kaum als bauliche Anlage im Sinne von § 29 Satz 1 BauGB angesehen werden können. Das gilt sowohl hinsichtlich der baukonstruktiven Seite als auch

bezüglich der städtebaulichen Relevanz (vgl. hierzu BVerwGE 91, 234, 236 f.). Im einzelnen braucht dem aber nicht nachgegangen zu werden; denn die Werbeanlage wäre planungsrechtlich unbedenklich. Nur dem flüchtigen Betrachter vermittelt die L–Straße den Eindruck, die gewerbliche Nutzung beschränke sich auf die Erdgeschosse, während die Obergeschosse der Wohnnutzung dienen. Eine Nachschau ergibt jedoch, daß das Gewerbe in beachtlichem Umfang die Obergeschosse erobert hat. Bei dem Betten–Geschäft an der Ecke der Straße wirkt der Verkaufsraum im ersten Obergeschoß offenkundig auf die Straße, im übrigen geben Einrichtungsgegenstände und Beleuchtungskörper Aufschluß über das Ausmaß der gewerblichen Nutzungen. Es besteht keine an Ebenen orientierte Trennung verschiedener Nutzungsarten. Das vom Kläger gewerblich genutzte Oberschoß ist damit kein Fremdkörper. Die an der Stätte der Leistung angebrachte Werbung wäre als Nebenanlage planungsrechtlich zulässig.

Ob die in den Vorinstanzen besonders betonten Belange des Denkmalschutzes einen Widerspruch zu den von Art. 82 Satz 1 BO BY 1982/Art. 89 Satz 1 BO BY 1994 erfaßten öffentlich–rechtlichen Vorschriften begründen können, bedarf im Hinblick auf Art. 15 Abs. 1 Satz 2 DSchG BY keiner Vertiefung; die Beseitigungsbefugnis kann zumindest entsprechend in Anspruch genommen werden. In der Sache ist indes kein tragfähiger Grund für die Annahme zu erkennen, gewichtige Gründe des Denkmalschutzes sprächen für eine Beibehaltung der beiden Fenster ohne Beschriftung. Die wohl für eine Verfahrensvereinfachung gedachte Richtlinie des Landesamtes für Denkmalpflege mit ihrer pauschalen Trennlinie zwischen den - unterschiedlich hohen - Erd– und Obergeschossen kann angesichts der vielfältigen Werbemöglichkeiten und der unterschiedlichen baulichen Gegebenheiten in der L–Straße von der nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 DSchG BY gebotenen Einzelfallprüfung nicht entbinden. Diese ergibt, daß die Werbeanlage des Klägers nicht - im Verhältnis zu den gewerblichen Belangen des Klägers - gewichtigen denkmalpflegerischen Anliegen widerspricht. Die maßvolle Größe der Schriftbänder, ihre eher zurückhaltende Gestaltung und ihre räumlich begrenzte Wirkung berühren den schützenswerten Charakter des Straßenzugs allenfalls unerheblich. Die von der Beklagten eingeholte Stellungnahme des Landesamts für Denkmalpflege führt zu keinem anderen Ergebnis. Sie sieht eine Gefahr nicht in der konkreten Werbeanlage, sondern in den Folgewirkungen, wenn die Grenze zum Obergeschoß erst einmal übersprungen sei. Einer schleichenden Verschlechterung der Situation durch Bezugnahmen entgegenzutreten und eine einzelfallunabhängige „scharfe“ Trennlinie zwischen den der Werbung zugänglichen und unzugänglichen Bereichen zu schaffen, ist bei den hier vorgegebenen uneinheitlichen Verhältnissen aber nur im Wege einer Satzung möglich. Auf derartige Regelungen hat die Beklagte aber seit 1985 verzichtet.

Angesichts fehlenden Widerspruchs zum heute geltenden einschlägigen Recht braucht nicht auf die Frage eingegangen zu werden, ob sich eine Beseitigungsanordnung aus dem Blickwinkel des Bestandsschutzes verbietet. Immerhin war, wenn auch unter

unklaren Voraussetzungen, nach der bis 1985 geltenden Gestaltungsverordnung Werbung „höchstens“ einschließlich der ersten Obergeschosse zulässig. (...)

Anmerkung Dieter J. Martin

1. Das Urteil ist bedeutsam, weil es die Anwendung des Denkmalschutzgesetzes als alleiniges Allheilmittel gegen Störungen in einem Ensemble ablehnt. Es stellt den Zusammenhang mit dem Baurecht und insbesondere mit der Ermächtigung aller deutschen Bauordnungen zum Erlaß von Ortsrecht insbesondere für Werbeanlagen heraus.

2. Schon seit einigen Jahren ist die Rechtseinheit im Bauordnungsrecht, die über die Musterbauordnung erreicht schien, wieder aufgegeben. Die Bayerische Bauordnung hat mehrere Baurechtsreformen erfahren, die auf Deregulierung zielen; die Artikelfolge wurde mehrfach geändert. Werbeanlagen sind nach der letzten Reformstufe 1998 oftmals baugenehmigungsfrei und nur mehr denkmalrechtlich erlaubnispflichtig.

3. Damit wurde die Argumentationslast vom Bau- zum Denkmalrecht verschoben. Denkmalschützer haben es nunmehr wesentlich schwerer, Werbeanlagen in den Griff zu bekommen. Einen Versuch zu einer landesweit einheitlichen Handhabung zu gelangen, stellen die Richtlinien des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege dar (abgedruckt in Martin/Viebrock/Bielfeldt, Denkmalschutz, Denkmalpflege, Bodendenkmalpflege, 1997 ff., Kennzahl 48.32). Die Richtlinien sind als solche nicht rechtsverbindlich; sie sind aber als Grundlage für die künftige Gleichbehandlung aller Antragsteller und damit das Entstehen einer rechtlich relevanten „Verwaltungsübung“ geeignet und damit „ermessensbindend“.

4. Das Verlangen des Gerichts nach dem Erlaß von Ortsrecht erscheint problematisch. Zum einen mischt sich die Rechtsprechung damit in das verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ein (vgl. hierzu aber auch Art. 3 Abs. 2 DSchG BY und die Kommentierung dazu in Eberl/Martin/Petzet, Bayerisches Denkmalschutzgesetz, 5. Auflage 1997). Zum anderen unterschätzt das Gericht den Verwaltungs- und Zeitaufwand für den Erlaß entsprechender Vorschriften, da die Anforderungen in einem gestalterisch heterogenen Stadtorganismus an die vorausgehende Ortsanalyse und die Formulierung individueller rechtlicher Grundsätze außerordentlich hoch sind. Siehe hierzu die unter 3.3 Nr. 1 abgedruckte Entscheidung und die Anmerkung dazu. Zu den Anforderungen an ein willkürfreies Vorgehen gegen mehrere Bezugsfälle vgl. die unter 2.2.6.2 Nr. 10 und 2.2.9 Nr. 5 abgedruckten Entscheidungen.

5. Da eine Ortsvorschrift fehlt, hätte die Entscheidung auf das Denkmalschutzgesetz gestützt werden können und müssen. Die Werbung oberhalb der Erdgeschoßzone in einem hochkarätigen Ensemble ist nicht denkmalverträglich und deshalb nicht

erlaubnisfähig; die Richtlinien des Denkmalamtes geben insofern gerade die Grundsätze wieder, welche die Rechtsprechung bisher ohne weiteres mitgetragen hat. Den Denkmalschutzbehörden muß die gesetzlich eingeräumte Befugnis bleiben, gegen Mißstände exemplarisch vorzugehen. Dem Urteil ist deshalb im Ergebnis nicht zuzustimmen.