

Gestaltungssatzung OVG NW Urteil vom 6. 2. 1992 11 A 2232/89, NVwZ 1993, 87 ff.

1. **Die Ermächtigung, eine Satzung zur Durchführung baugestalterischer Absichten zu erlassen, beschränkt sich nicht auf die Abwehr von Verunstaltungen, sondern umfaßt auch das Anlegen strengerer ästhetischer Maßstäbe, als es die allgemeinen gestalterischen Vorschriften der Landesbauordnung zulassen.**
2. **Diese Ermächtigung findet ihre Grenze insbesondere an dem mit Verfassungsrang ausgestatteten Übermaßverbot sowie am Wesen des durch Art. 14 GG geschützten Eigentums. Sie setzt hiernach voraus, daß die baugestalterischen Absichten der Gemeinde auf sachgerechten Erwägungen beruhen und eine angemessene Abwägung der Belange des einzelnen und der Allgemeinheit erkennen lassen.**
3. **Auf dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20, 28 GG) und dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung folgt, daß sich das Verbot großflächiger Werbetafeln mit hinreichender Bestimmtheit aus der Satzung ergeben muß. Ansonsten ist diese nichtig.**
4. **Das in einer Gestaltungssatzung generelle Verbot von Fremdwerbung in Kerngebieten ist nicht sachgerecht und verstößt gegen Art. 14 I 2 GG, weil Kerngebiete nicht einheitlich, sondern durch unterschiedliche Nutzungen - insbesondere Gewerbe und auch Wohnen - geprägt werden.**
5. **Das in einer Schutzsatzung enthaltene generelle Fremdwerbungsverbot ist nichtig, wenn es auch Gebiete eines historischen Stadtkerns betrifft, in denen keine erkennbare einheitliche historische Prägung mehr vorliegt und der historische Bausammenhang durch sogenannte Bausünden der 60er und 70er Jahre unterbrochen ist.**

Zum Sachverhalt

Die Kl. beehrte vom Bekl. die Erteilung einer beaufsichtlichen Genehmigung für die Anbringung zweier Werbetafeln. Das Grundstück liegt im Geltungsbereich der Werbeleitsatzung der Stadt H.

Mit Bauordnungsverfügung vom 25. 9. 1987 lehnte der Bekl. die Baugenehmigung ab, weil das Vorhaben gegen § 71 der Werbeleitsatzung verstoße und die Gesamtfläche der Werbeanlage die höchstzulässige Fläche von 2,5 qm überschreite. Der Klage hat das VG stattgegeben. Die Berufung des Bekl. hatte keinen Erfolg.

Aus den Gründen

Die Kl. hat einen Anspruch auf Genehmigung der Werbetafeln.

Die Werbeleitsatzung hält in materieller Hinsicht einer rechtlichen Überprüfung nicht stand. Als Ermächtigungsgrundlage für ihren Erlaß kamen § 103 I Nr. 1 oder Nr. 2 NRW BauO 1970 in Betracht. Hiernach konnten die Gemeinden durch Satzung Vorschriften erlassen (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; dabei konnten sich die Vorschriften über Werbeanlagen auch auf deren Art, Größe und Anbringungsort erstrecken - sog. Gestaltungssatzungen -; (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 Bau- und Naturdenkmälern. Auf welche dieser beiden Nummern der wiedergegebenen Vorschrift sich der Satzungsgeber bei dem Erlaß stützen wollte, ist weder der Werbeleitsatzung selbst, noch den Unterlagen über das Aufstellungsverfahren zu entnehmen. Die Werbeleitsatzung ist jedoch sowohl als Gestaltungs- wie auch als Schutzsatzung unwirksam.

Gegen die landesrechtliche Ermächtigungsnorm des § 103 I Nrn. 1 und 2 NRW BauO 1970 bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG gehören baugestalterische Regelungen über die Benutzung bebauter und unbebauter Grundstücke zum Zwecke der Werbung zu den Vorschriften, durch welche Inhalt und Schranken des Eigentums i. S. von Art. 14 I 2 GG bestimmt werden. Inhaltsbestimmung und Beschränkung des Eigentums sind dann gerechtfertigt, wenn und soweit sie vom geregelten Sachbereich her geboten und in ihrer Ausgestaltung selbst sachgerecht und hinreichend bestimmt sind. □

Selbst wenn man von einer noch ausreichenden Bestimmtheit der Vorschrift ausgeht, ist die Werbeleitsatzung der Stadt H. als Gestaltungssatzung gem. § 103 I Nr. 1 NRW BauO, soweit sie für das gesamte Satzungsgebiet ein generelles Verbot der Fremdwerbung ausspricht, nichtig. Sie verstößt gegen höherrangiges Recht, nämlich gegen Art. 14 GG, und das sich ebenfalls aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20, 28 GG) ergebende Gebot der (sach-)gerechten Abwägung.

Die Ermächtigung des § 103 I Nr. 1 NRW BauO 1970, eine Satzung zur Durchführung baugestalterischer Absichten zu erlassen, beschränkt sich zwar nicht auf die Abwehr von Verunstaltungen, sondern umfaßt auch das Anlegen strengerer ästhetischer Maßstäbe, als es die allgemein gestalterischen Vorschriften der Landesbauordnung zulassen (vgl. OVG Münster, BRS 38 Nr. 138). Nach der durch Art. 14 I, II GG gebotenen Auslegung dieser Ermächtigungsnorm ist eine Beschränkung der Werbung aber nur gerechtfertigt, wenn und soweit sie vom geregelten Sachbereich her geboten und in ihrer Ausgestaltung selbst sachgerecht ist. Dabei müssen die grundlegende Wertentscheidung des Grundgesetzes zugunsten eines sozialgebundenen Privateigentums und das daraus ableitbare Gebot an die rechtsetzende Gewalt berücksichtigt werden, bei der Bestimmung des Eigentumsinhaltes die Belange der Gemeinschaft und der privaten Interessen des einzelnen in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen (vgl. BVerfGE 25, 112 [117 f.]; 26, 215 [222] = NJW 1969, 1475 und BVerwG, BRS 36 Nr. 149).

Bei der nach diesen Grundsätzen gebotenen Abwägung hat das BVerwG in diesem Zusammenhang stets anerkannt, daß das baugestalterische Ziel, eine

Beeinträchtigung des vorhandenen oder durch Planung erstrebten Charakters eines Baugebietes durch funktionswidrige Anlagen zu verhindern, ein beachtenswertes öffentliches Anliegen ist. Demgemäß sind generalisierende Regelungen, die die Zulässigkeit von Werbeanlagen überhaupt oder die Zulässigkeit bestimmter Werbeanlagen von der Art des Baugebietes abhängig machen, wiederholt als vertretbar angesehen worden. Das BVerwG hat insbesondere die generalisierende Regelung für rechtmäßig erachtet, durch welche z. B. in Dorfgebieten, Kleinsiedlungsgebieten und allgemeinen Wohngebieten nur für Zettel- und Bogenanschlüsse bestimmte Werbeanlagen sowie Werbeanlagen an der Stätte der Leistung zugelassen, andere Werbeanlagen jedoch ausgeschlossen worden waren (vgl. BVerwG, BRS 16 Nr. 75). Hierbei ist das BVerwG davon ausgegangen, daß Werbeanlagen, die etwa in einem Gewerbe- oder Industriegebiet als angemessen empfunden und deshalb dort nicht generell untersagt werden können, in anderen Baugebieten im Hinblick auf deren unterschiedliche städtebauliche Funktion und der sich daraus ergebenden andersgearteten Eigentumssituation einen störenden Eingriff bedeuten können. Die städtebauliche Funktion des betroffenen Gebietes ist daher ein maßgebliches Abwägungskriterium (vgl. BVerwG, BRS 25 Nr. 127).

Wendet man diese Grundsätze auf den vorliegenden Fall an, so ist festzustellen, daß die erforderliche Abwägung sowohl vom Vorgang als auch vom Ergebnis her fehlerhaft ist.

Die durch die Werbeleitsatzung insgesamt unter Schutz gestellte Innenstadt von H. umfaßt nämlich ausweislich der im Ortstermin vorgelegten Bebauungspläne unterschiedliche Baugebiete; vorherrschend sind Kerngebiete, es finden sich jedoch auch allgemeine Wohngebiete. □

□ Die Satzung ist auch insgesamt unwirksam, da eine Teilunwirksamkeit nur insoweit, als die Fremdwerbung von den Vorschriften betroffen ist, zu einer nicht gerechtfertigten Besserbehandlung von Fremd- gegenüber Eigenwerbung führen würde.

Anmerkung Dieter J. Martin

1. Das Urteil enthält eine deutliche Mahnung an die Gemeinden, beim Erlaß von Gestaltungsvorschriften gewissenhaft vorzugehen. Nötig ist insbesondere eine Ortsanalyse, um die Voraussetzung der gesetzlichen Vorschriften zum Erlaß von Ortsrecht genau zu belegen (vgl. hierzu z. B. Eberl, Denkmalschutzgesetz und örtliche Bauvorschriften, BayVBl. 1987, 353). Davon abgesehen ist auch beim Fehlen der Voraussetzung für Ortsrecht oder bei Unwirksamkeit einer Satzung (wie im vorliegenden Fall) natürlich immer noch auf die spezialrechtlichen Erlaubnistatbestände der Denkmalschutzgesetze zurückzugreifen. In aller Regel sind danach störende Werbeanlagen an oder in der Nähe von Einzeldenkmälern sowie innerhalb oder in der Nähe von Ensembles nicht genehmigungsfähig.

2. Die Entscheidung ist im übrigen wegen des Leitsatzes 1 wichtig, der die Funktion von Gestaltungsvorschriften nicht auf Verunstaltungsabwehr beschränkt sieht, sondern auch das Anliegen strengerer ästhetischer Maßstäbe zulässt.