VG Bayreuth, Urteil v. 17.06.2021 – B 2 K 20.555

Titel:

Erfolglose Klage einer Gemeinde gegen die Genehmigung einer Werbeanlage (hier: kein Verstoß gegen gemeindliches Einvernehmen; Unwirksamkeit einer Gestaltungssatzung)

Normenketten:

GG Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 2 S. 2
BauGB § 34, § 36 Abs. 1 S. 1
BayBO Art. 81 Abs. 1 Nr. 1
BV Art. 3 Abs. 1

Leitsätze:

1. Eine an einer Hauswand angebrachte Werbeanlage besitzt nicht das städtebauliche Gewicht auch ein schützenswertes Ortsbild, das wie hier als Mischgebiet einzustufen ist, derart zu berühren, dass sie unzulässig wird. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)
2. Es ist nicht ersichtlich, dass Eigenwerbung der Gewerbebetriebe das Ortsbild anders berührt, als eine Fremdwerbeanlage. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)
3. Regelt eine Gemeinde in einer örtliche Bauvorschrift iSd Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BayBO (hier: einer Gestaltungssatzung) für Werbeanlagen lediglich, dass diese in „zurückhaltender Form“ zulässig seien und wird durch die Satzung selbst weiter nicht definiert oder konkretisiert, was unter zurückhaltender Form zu verstehen ist, sodass sich hieraus keine objektiven Kriterien gewinnen lassen, so verstößt die Satzung gegen das bereits aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 1 BV) folgende Bestimmtheitsgebot und findet daher keine Anwendung. (Rn. 27) (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)
4. Werbeanlagen sind nach ihrem Zweck gerade dazu bestimmt, der Werbebotschaft Aufmerksamkeit zu verschaffen. Hierzu sollen sie möglichst für den Betrachter augenfällig sein und gerade nicht in den Hintergrund treten. Das Regelungsziel, der Schutz des Ortsbildes, kollidiert hier gerade mit der Eigenart des Regelungsgegenstandes. Umso bedeutsamer ist eine genau bestimmte Regelung, die vorgibt in welche Richtung dieser Konflikt aufzulösen ist, ohne dass hierbei willkürlich handhabbare Beurteilungsspielräume entstehen. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Einfügen einer Werbeanlage in die nähere Umgebung, Beeinträchtigung des Ortsbildes, Anforderungen an die Bestimmtheit einer kommunalen Gestaltungssatzung, Werbeanlage, gemeindliches Einvernehmen, Gestaltungssatzung, Bestimmtheit, Unbestimmtheit, Ortsbild, Einfügen, bauliche Anlage, Mischgebiet, Fremdwerbeanlage, Eigenwerbung, Bestimmtheitsgebot

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

3. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1
Die Klägerin begehrt die Aufhebung des Bescheids des Beklagten vom 20.05.2020, Az.: …, mit dem der Beklagte dem Rechtsvorgänger der Beigeladenen die Anbringung einer Plakatanschlagtafel am Gebäude auf dem Grundstück Fl.-Nr. …, Gemarkung …, entsprechend den mit Genehmigungsvermerk versehenen Bauvorlagen des Bauantrags vom 03.07.2019 genehmigte. Gleichzeitig wurde im Bescheid das verweigerte Einvernehmen der Klägerin durch den Beklagten ersetzt. Hiergegen wendet sich die Klägerin. Die Klägerin versagte mit Stellungnahme vom 08.08.2019 aufgrund des Beschlusses des Gemeinderates vom 29.07.2019 das gemeindliche Einvernehmen, da sich das Vorhaben nach der Art der baulichen Nutzung

nicht in die Umgebung, die als Mischgebiet im Sinne der BauNVO angesehen werden müsse, einfüge. Mit Schreiben vom 14.01.2020 hörte der Beklagte die Klägerin zum Erlass der beantragten Baugenehmigung und Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens an. Der Beklagte gab der Klägerin Gelegenheit zur neuen Beschlussfassung zu dem Bauvorhaben und Vorlage des Beschlussbuchauszugs bis zum 10.03.2020. Mit Beschluss des Bau- und Umweltausschusses des Gemeinderats vom 18.02.2020 versagte die Klägerin erneut das gemeindliche Einvernehmen, da die Plakattafel aufgrund ihrer Größe weder mit dem Ortsbild, noch mit dem Gepräge der Umgebung, vereinbar sei. Es würden außerdem nachbarliche Konflikte wegen Leuchtimmissionen provoziert.

2
Die Werbeanlage ist nach den genehmigten Planunterlagen insgesamt 3,864 m breit und 2,998 m hoch. Die zu plakatierende Werbefläche beträgt 3,564 m x 2,626 m. Die Werbeanlage ist mit einem Abstand von 0,50 m zur nordöstlichen Gebäudeecke des auf dem Vorhabengrundstück bestehenden Wohnhauses zu errichten. Sie ist in einer Höhe von 0,50 m über dem Boden anzubringen. Ferner wird in der streitgegenständlichen Baugenehmigung unter II. 2. geregelt, dass die Auflagen und Bedingungen auf den beiliegenden Ergänzungsblättern Bestandteil des Bescheids und daher einzuhalten sind. Im Ergänzungsblatt wird geregelt, dass die Plakatanschlagtafel nicht beleuchtet werden darf.

3
An der östlichen Gebäudeseite führt in einem Abstand von ca. 3 m die Bundesstraße … vorbei. Etwa 3,8 m vor der nördlichen Gebäudeseite verläuft die … Gasse, die vor der nordöstlichen Gebäudeecke in die Bundesstraße einmündet. Das Vorhabengrundstück liegt nicht im Geltungsbereich eines Bebauungsplans. Die Eigenart der näheren Umgebung entspricht einem Mischgebiet im Sinne der Baunutzungsverordnung - BauNVO -. Das Vorhaben liegt im Geltungsbereich der Gestaltungssatzung für den Ortskern der Klägerin. In § 3 dieser Satzung werden Regelungen zur Gestaltung von Gebäudefassaden getroffen, wobei Abs. 3 speziell einzelne Fassadenelemente regelt. Unter Nr. 3.1 finden sich Regelungen zu Werbeanlagen. Die Satzung normiert insoweit: „Werbeanlagen in zurückhaltender Form sind zulässig. Schilder müssen sich in Proportion und Größe der Fassadengestaltung unterordnen. […]. In besonderer Weise künstlerisch gestaltete Werbeanlagen können zugelassen werden. Eine indirekte Beleuchtung ist erlaubt; Neonbeleuchtung, selbstleuchtende Buchstaben und Schilder jedoch nicht. Das Aufstellen und Anbringen von Automaten, Hinweis- oder Werbeschildern im Straßenraum ist genehmigungspflichtig.“

4
Die Klägerin ist der Ansicht, die Klage ist begründet. Ihr Einvernehmen sei zu Unrecht ersetzt worden. Das Bauvorhaben sei unzulässig, da es der Gestaltungssatzung widerspreche und sich daher nicht in die Umgebung einfüge. Die Regelung der Satzung, nach der Werbeanlagen nur in zurückhaltender Form zulässig sind, erlaube die Verweigerung der Erteilung des Einvernehmens. Die Klägerin habe einen Beurteilungsspielraum im Rahmen ihrer eigenen Satzungsvorgaben. Für Werbeanlagen regele die Satzung ausschließlich, dass diese in zurückhaltender Form zulässig sind. Eine zurückhaltende Form sei nur in kleinen Größen denkbar. Die Regelung, nach der Schilder, die in Proportion und Größe der Fassadengestaltung untergeordnet sind und damit zulässig sind, greife vorliegend nicht. Die Satzung unterscheide zwischen Werbeanlagen, Schildern, Namenszügen, Abbildungen und Auslegern. Die bisherige Handhabung der Klägerin sei ein klares Indiz dafür, dass größere Werbetafeln grundsätzlich unabhängig von der Größe der Fassade auf der sie angebracht werden sollen, im Bereich der Gestaltungssatzung nicht erwünscht sind. Die Anwendung der Regelung zur Zulässigkeit von Schildern, die der Fassadengestaltung untergeordnet sind, auch auf Werbeanlagen, stelle einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie der Klägerin dar. Darüber hinaus sei die Anwendung dieser Regelung auf Werbeanlagen auch fehlerhaft erfolgt, da die zurückhaltende Form, entgegen der Annahme des Beklagten, in der Satzung selbst nicht verbindlich definiert sei. Es sei eine rechtmäßige Anwendung der eigenen Satzung, Schilder mit einer Ausdehnung von mehr als 1,5 m x 1,0 m als sich in Proportion und Größe nicht unterordnend anzusehen, was auch der bisherigen Handhabung der Klägerin entspreche. Die Klägerin habe die Ablehnungsentscheidung in zutreffender Ermessensausübung unter Anwendung der wirksamen Satzung getroffen. Eine Umgehung einer solchen Anwendung der eigenen Satzung durch die Genehmigungsbehörde stelle einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie der Klägerin dar. Die Ersetzung des Einvernehmens entspreche auch nicht der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens, da unter Berücksichtigung der Gestaltungssatzung der Klägerin kein Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung für die beantragte Werbeanlage bestehe. Der Beklagte irre, wenn er der Ansicht ist, dass die Plakattafel in dem nunmehr genehmigten Euro-Format zurückhaltend im

Sinne der Gestaltungssatzung der Klägerin sei und deshalb mangels schützenswerter Fassaden in der Umgebungsbebauung die Plakattafel der Gestaltungssatzung entspreche und dem Ortskern bzw. das Ortsbild nicht beeinträchtige. Zudem könne der Ansicht des Bayerischen Verwaltungsgerichts Bayreuth in der Sache … - dem Eilverfahren zur hiesigen Hauptsache -, dass die Regelung in der Gestaltungssatzung der Klägerin zur Zulässigkeit von Werbeanlagen in zurückhaltender Form unbestimmt sei, nicht beigepflichtet werden. Zwar verpflichte das Erfordernis der Bestimmtheit einer Norm aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 3 GG auch den Normgebern einer örtlichen Bauvorschrift, jedoch übersteigere das Verwaltungsgericht das Gebot der Bestimmtheit zu Lasten der Klägerin. Zwar werde der Begriff „zurückhaltende Form“ selbst durch die Regelungen der Satzung nicht weiter konkretisiert, allerdings sei dies auch nicht erforderlich. Bei unbestimmten Rechtsbegriffen sei zunächst zu klären, inwieweit diese nach einer Auslegung in ihrem Inhalt konkretisiert werden können. Die entsprechende Auslegung sei hier nicht auf die Interpretation des formalen Wortlauts beschränkt. Vielmehr sei der formale Wille des Satzungsgebers ausschlaggebend. Dieser erschließe sich hier zweifelsfrei. Bei der vorliegenden Gestaltungsatzung sei das Ziel dieser Gestaltungssatzung bereits aus der Rechtsgrundlage ermittelbar, aber auch aus der entsprechenden Darstellung zu Ziel und Zweck, dass diese Satzung nämlich dem Schutz des historischen Ortsbildes und für geordnete Weiterentwicklung des Ortskerns als örtliche Bauvorschrift erlassen worden sei. Im Rahmen der Generalklausel sei auch ausgeführt, dass bauliche Veränderungen am Bestand sich nach Maßgabe der Satzung so in das historische Ortsbild einzufügen haben, dass die gestalterische Eigenart des Ortskerns und die überkommene Art der Bebauung nicht verloren gehen. Danach sei der formale Wille des Satzungsgebers klar ermittelbar und somit auch der unbestimmte Rechtsbegriff durch Auslegung. Unter dieser Maßgabe sei es offensichtlich, dass die hier genehmigte Werbeanlage gerade nicht die zurückhaltende Form aufweist, die vom Satzungsgeber klar gemeint gewesen sei. Auch in der Rechtsprechung des VGH würden sich Beispiele finden, bei denen die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in Gestaltungssatzungen nicht dem Bestimmtheitsgrundsatz zuwiderlaufen würden. So sei etwa im Beschluss vom 10.11.2014 - 2 ZB 13.2429 - eine Ortsgestaltungssatzung für rechtmäßig gehalten worden, in der ausnahmsweise Giebel und Gauben zugelassen werden konnten, wenn „sie sich harmonisch in Höhe, Breite und Anzahl in die Dachfläche integrieren“. Für eine solche harmonische Integration sei auf das Empfinden für die ästhetischen Eindrücke eines aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters abzustellen. Dabei führe der VGH auch aus, dass die in örtlichen Bauvorschriften regelbaren Materien es vielfach mit sich brächten, unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden zu müssen. Soweit der unbestimmte Rechtsbegriff dann jedoch auch hinreichend bestimmbar ist, sei ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz nicht gegeben.

5
Die Klägerin beantragt daher mit Schriftsatz vom 26.06.2020,

eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth am 29.06.2020, den Bescheid des Landratsamts … vom 20.05.2020, Az.: …, zugestellt am 26.05.2020, aufzuheben.

6
Mit Schriftsatz vom 31.07.2020, eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth am 04.08.2020, beantragt der Beklagte,

die Klage kostenpflichtig abzuweisen.

7
Der Beklagte ist der Ansicht, dass sowohl die Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens, als auch die Erteilung der Baugenehmigung, rechtmäßig waren. Das Einvernehmen der Klägerin habe gem. Art. 67 Abs. 1 BayBO durch das Landratsamt … ersetzt werden können. Der Bauherr habe aufgrund Art. 68 Abs. 1 Satz 1 BayBO einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Baugenehmigung, da die geplante Anbringung einer Plakatanschlagtafel den maßgeblichen bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen und der Gestaltungssatzung der Klägerin entspreche. Das gemeindliche Einvernehmen sei durch das Landratsamt als zuständige Genehmigungsbehörde gem. § 36 Abs. 2 Satz 3 BauGB i.V.m. Art. 67 BayBO durch Zustellung des Bescheids an die Gemeinde ersetzt worden. Inhaltlich sei das Vorhaben bauplanungsrechtlich nach § 34 BauGB zu beurteilen, da es sich innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils befinde, für welchen kein förmlicher Bebauungsplan der Klägerin vorliegt. Das Vorhaben liege zudem im Geltungsbereich der Gestaltungs- und Erhaltungssatzung der Klägerin. Gem. § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB sei die Zulässigkeit gegeben, da sich die oben genannte Plakatanschlagtafel hinsichtlich Art

und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubaren Grundstücksfläche in die nähere Umgebung einfüge, die Erschließung gesichert sei und das Ortsbild nicht beeinträchtigt werde. Als nähere Umgebung sei dabei insbesondere der betroffene Straßenzug und daran angrenzende Bebauung des nahegelegenen Siedlungsgebiets anzusehen. Bei der Umgebungsbebauung handele es sich um ein faktisches Mischgebiet im Sinne des § 6 BauNVO. Die beantragte Plakatanschlagtafel sei hier als sonstiger, das Wohnen nicht wesentlich störender Gewerbebetrieb nach § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 6 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO nach der Art der baulichen Nutzung zulässig, da die Plakatanschlagtafel einem gewerblichen Zweck diene, nämlich der Verkaufsförderung von verschiedenen Produkten. Es bestünden weiter auch keinerlei Bedenken hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung, der Bauweise und der zu überbauenden Grundstücksflächen. Ebenso könne die Erschließung als gesichert bzw. nicht erforderlich angesehen werden. Entgegen der Ansicht der Klägerin werde auch das Ortsbild durch die Plakatanschlagtafel nicht beeinträchtigt. Das Baugrundstück liege im Geltungsbereich der Gestaltungssatzung für den Ortskern der Klägerin. Nach § 3 Abs. 3 der Satzung seien Werbeanlagen nur in zurückhaltender Form zulässig. Zurückhaltende Form definiere die Satzung selbst: Die Werbetafel ordne sich in ihrer Größe (3,864 m x 2,998 m) und Proportion der Fassadengestaltung (Fassadengröße: 7,00 m x 33,50 m Gesamtlänge) unter. Nach der Satzung sei sogar eine indirekte Beleuchtung erlaubt. Gemäß den Stellungnahmen des staatlichen Bauamts und des Fachbereichs Straßenverkehr am Landratsamt … sei jedoch eine Beleuchtung unzulässig und der Bauherr wurde vom Landratsamt … zu einer entsprechenden Umplanung der Werbetafel ohne Beleuchtung aufgefordert. Diese Umplanung sei auch erfolgt. Die Plakattafel sei somit in zurückhaltender Form im gängigen Euro-Format geplant. Insbesondere befänden sich in der Umgebungsbebauung keine schützenswerten Fassaden, Bauten oder Denkmäler. Nachbarliche Konflikte aufgrund von Leuchtimmissionen könnten nicht provoziert werden. Damit bestünden keine bauplanungsrechtlichen Gründe, die dem Vorhaben entgegengehalten werden können. Die Ersetzung des Einvernehmens entspreche auch der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens (Art. 40 BayVwVfG). Der Bauherr habe nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 BayBO einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Baugenehmigung inne. Zudem sei darauf hinzuweisen, dass bei einem generellen Ausschluss großflächiger Werbetafeln im Mischgebiet durch die Satzung der Klägerin, wie vom Bevollmächtigten der Klägerin vorgetragen, die Satzung insoweit nichtig wäre.

8
Mit Antrag vom 24.09.2020, eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth am geleichen Tage, beantragte die Klägerin durch ihren Bevollmächtigten die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen. Mit Beschluss vom 27.10.2020 wurde dieser Antrag durch das Gericht abgelehnt.

9
Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte im hiesigen Verfahren sowie im Eilverfahren und die vorgelegten Behördenakten gem. § 117 Abs. 3 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

10
1. Die zulässige Klage hat in der Sache keinen Erfolg. Die Erteilung der angegriffenen baurechtlichen Gestattung, die zugleich als Ersatzvornahme i.S.d. Art. 113 Gemeindeordnung - GO - bezüglich der Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens gilt (Art. 67 Abs. 3 S. 2 Bayerische Bauordnung - BayBO -), ist rechtmäßig und verletzt keine Rechte der Klägerin, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Maßgeblich für den Erfolg der Anfechtungsklage eines Dritten (hier der Gemeinde) ist, ob der Dritte eine Verletzung eigener Rechte erfolgreich geltend machen kann, also durch den angefochtenen Verwaltungsakt gerade den Dritten schützende Normen verletzt werden. Dies ist hier nicht der Fall. Die Klägerin wird durch den streitgegenständlichen Bescheid weder in ihrer durch Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz - GG -, Art. 11 Abs. 2 Bayerische Verfassung - BV - verfassungsrechtlich garantierten und einfachgesetzlich durch § 36 Abs. 1 Satz 1 Baugesetzbuch - BauGB - konkretisierten kommunalen Planungshoheit noch in ihrem ebenfalls in Art. 28 Abs. 2 GG, 11 Abs. 2 BV wurzelnden Recht auf Schutz und Gestaltung des Ortsbildes, das in Art. 81 BayBO einfachgesetzlich ausgeformt ist, verletzt.

11

2. a) Über die Zulässigkeit von Bauvorhaben nach den §§ 31, 33 bis 35 BauGB wird von der Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde entschieden, § 36 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Das in § 36 Abs. 1 BauGB geregelte Mitwirkungsrechte der Gemeinde dient der Sicherung der kommunalen Planungshoheit aus Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG, 11 Abs. 2 BV. Durch das Erfordernis des Einvernehmens wird die Gemeinde als sachnahe und fachkundige Behörde und als Trägerin der Planungshoheit im Genehmigungsverfahren dort, wo sie noch nicht geplant hat bzw. wo von den Festsetzungen einer städtebaulichen Satzung abgewichen werden soll, mitentscheidend an der Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens beteiligt (vgl. BayVGH, B. v. 24.11.2008 - 1 ZB 08.1462 - juris Rn. 14; BVerwG, B. v. 11.8.2008 - 4 B 25.08 - juris). Da die Gemeinde ihr Einvernehmen nur aus den in § 36 Abs. 2 Satz 1 BauGB genannten Gründen versagen darf, sind die Voraussetzungen der §§ 31, 33 bis 35 BauGB auf das Rechtsmittel der Gemeinde hin in vollem Umfang nachzuprüfen (BayVGH, B. v. 5.8.2019 - 9 CS 19.581 - juris Rn 19). Dies bedeutet für den hiesigen Fall, dass die Voraussetzungen des § 34 BauGB zu prüfen sind. Die Gemeinde beruft sich insoweit auf eigene Rechte (BayVGH, BayVGH, B.v. 24.11.2008 - 1 ZB 08.1462 - juris Rn. 14). Verstöße gegen andere Normen können einem Rechtsmittel der Gemeinde jedoch nur dann zum Erfolg verhelfen, wenn sie auch dem Schutz der Gemeinde - insbesondere ihrer Planungshoheit - zu dienen bestimmt sind (vgl. BVerwG, B.v. 10.1.2006 - 4 B 48/05 - juris Rn. 5).

12
b) Die Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens nach Art. 67 Abs. 1, 3 BayBO, Art. 113 GO, § 36 Abs. 2 S. 3 BauGB durch den streitgegenständlichen Bescheid ist rechtmäßig. Danach ist das nach § 36 Abs. 1 S. 1 und 2 BauGB erforderliche Einvernehmen zu ersetzen, wenn es rechtswidrig versagt wurde und ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung besteht.

13
aa) Die Ersetzung des Einvernehmens ist formell rechtmäßig. Der Antragsgegner ist nach Art. 110, 113 GO, Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes - BayVwVfG - zur Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens zuständig. Die nach Art. 67 Abs. 4 BayBO erforderliche Anhörung mit Gelegenheit binnen angemessener Frist erneut über das gemeindliche Einvernehmen zu entscheiden, wurde mit Schreiben des Antragsgegners vom 14.01.2020 mit Frist zur erneuten Entscheidung bis zum 10.03.2020 durchgeführt. Dies gilt auch bezüglich des mit Schreiben des ehemaligen Bauherrn vom 03.02.2020 geänderten Bauantrags, da die Antragstellerin mit Schreiben vom 14.01.2020 darauf hingewiesen wurde, dass der Bauherr zu einer Umplanung der Werbetafel ohne Beleuchtung aufgefordert werde. Dieser Aufforderung entspricht die Änderung des Bauantrags vom 03.02.2020, sodass die Antragstellerin sich auch hierzu bereits auf die Anhörung mit Schreiben vom 14.01.2020 äußern konnte. Die Baugenehmigung, mit der zugleich das gemeindliche Einvernehmen ersetzt wurde (Art. 67 Abs. 3 S. 1 BayBO), wurde weiter auch mit der nach Art. 67 Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 BayBO erforderlichen Begründung versehen.

14
bb) Die Ersetzung des Einvernehmens ist auch materiell rechtmäßig, da sich das Vorhaben nach dem unstreitig anzuwendenden § 34 BauGB als bauplanungsrechtlich zulässig darstellt und insoweit ein Genehmigungsanspruch besteht, vgl. Art. 68 Abs. 1 S. 1 HS. 1 BayBO. Die geplante Werbetafel ist als ortsfeste Anlage der Wirtschaftswerbung eine bauliche Anlage im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayBO und stellt ein Vorhaben im Sinne des § 29 Abs. 1 Satz 1 BauGB dar. Es handelt sich um eine eigenständige Hauptnutzung und nicht um eine Nebenanlage im Sinne des § 14 Baunutzungsverordnung - BauNVO -. Anders als etwa bei Anlagen der Eigenwerbung besteht bei Anlagen der Fremdwerbung keine räumlich-funktionelle Zuordnung zu einem primären Nutzungszweck (BVerwG, U. v. 3.12.1992 - 4 C 27/91 - juris). Vorliegend dient das Vorhaben der Fremd- und nicht der Eigenwerbung.

15
Ausgangspunkt der bauplanungsrechtlichen Beurteilung ist § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Danach ist ein im unbeplanten Innenbereich gelegenes Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen gewahrt bleiben; das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden (§ 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB).

16

Die Zulässigkeit der Plakatanschlagtafel beurteilt sich hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung nach § 34 Abs. 2 BauGB i.V. m. § 6 BauNVO, da die Eigenart der näheren Umgebung unstreitig einem Mischgebiet entspricht. Die Plakatanschlagtafel ist nach § 6 Abs. 1, 2 Nr. 4 BauNVO nach der Art der baulichen Nutzung zulässig, da es sich um einen sonstigen Gewerbebetrieb handelt, der das Wohnen nicht wesentlich stört. Die Plakatanschlagtafel dient einem gewerblichen Zweck, da sie als Werbefläche für Fremdwerbung vermarktet werden soll. Die Plakatanschlagtafel stört das Wohnen nicht wesentlich, da von dieser keine Immissionen ausgehen. Insbesondere sind keine Lichtimmissionen zu erwarten, da die Plakatanschlagtafel nach der zu beurteilenden Genehmigung nicht beleuchtet sein darf.

17
Die Plakatanschlagtafel fügt sich auch nach dem Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die nähere Umgebung ein.

18
Die Erschließung (§ 34 Abs. 1 S. 1 BauGB) der Plakatanschlagtafel ist gesichert. Das bestehende Gebäude, an das die Plakatanschlagtafel angebracht werden soll, ist erschlossen und die Plakatanschlagtafel selbst ist von der öffentlichen Straße erreichbar.

19
Von der Zulassung der Plakatanschlagtafel geht auch keine Beeinträchtigung des Ortsbildes im Sinne des § 34 Abs. 1 S. 2 Halbs. 2 BauGB aus. Unter Ortsbild ist die bauliche Ansicht eines Orts oder Ortsteils bei einer Betrachtung sowohl von innen als auch von außen her unter Einschließung der Fernwirkung des Ortsumrisses zu verstehen (Söfker, in: EZBK, BauGB, § 34, Rn. 68) Um schützenswert zu sein und die Baufreiheit eines Eigentümers einschränken zu können, muss das Ortsbild eine gewisse Wertigkeit für die Allgemeinheit haben. Dies ist nicht gegeben bei einem Ortsbild, das überall anzutreffen sein könnte. Das Ortsbild muss einen besonderen Charakter, eine gewisse Eigenheit haben, die dem Ort oder dem Ortsteil eine aus dem Üblichen herausragende Prägung verleiht (BVerwG, U.v. 11.05.2000 - 4 C 14/98 - NVwZ 2000, 1169, juris Rn. 19). Es genügt nicht jedes als ästhetisch empfundenes Ortsbild, das gegebenenfalls auch durch eine Gestaltungssatzung nach Art. 81 Abs. 1 BayBO geschützt wird. Mit Rücksicht auf den bodenrechtlichen und städtebaulichen Charakter der Vorschrift wird das Ortsbild nämlich nur in dem Umfang geschützt, wie dies im Geltungsbereich eines Bebauungsplans durch Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BauGB und nach der Baunutzungsverordnung möglich wäre. Nur solche Beeinträchtigungen des Ortsbilds sind beachtlich, die städtebauliche Qualität besitzen. Davon zu unterscheiden ist das sogenannte kleine, bauordnungsrechtliche Ortsbild, welches die Baugestaltung in den Vordergrund stellt (BayVGH, U. v. 18.11.2010 - 2 B 09.1497 - juris Rn. 21). Der hier städtebaulich zu verstehende Begriff des Ortsbildes schließt aber auch - ähnlich dem der Erhaltungssatzung - solche Gestaltungselemente mit ein, die die Gestaltung des jeweiligen Gebäudes betreffen, wie zB Dachform, Stellung der baulichen Anlagen auf dem Grundstück, soweit dies städtebaulich von Bedeutung ist. Auch ist es daher nicht ausreichend, dass einzelne Gebäude innerhalb des Ortes durch das Landesrecht denkmalgeschützt sind, vielmehr muss das Ortsbild insgesamt besonders wertig und schützenswert sein.

20
Eine solche besondere Wertigkeit des Ortsbildes ist vorliegend nicht gegeben. Sie lässt sich insbesondere den zum Bauvorhaben vorgelegten Lichtbildern (Bl. 11 f. der Behördenakte) nicht entnehmen. Die Bebauung stellt sich städtebaulich als sehr unregelmäßig dar und ist geprägt von verschiedenen Dachformen sowie ganz unterschiedlichen Gebäudeausrichtungen auf den jeweiligen Grundstücken. Nach den im „Bayernatlas“ abrufbaren Luftbildern ist auch die Bebauungsdichte sehr unterschiedlich. Durch die in der näheren Umgebung bestehende durchmischte Nutzung aus Gewerbebetrieben und Wohnen findet ebenfalls eine negative Vorbelastung des Ortsbildes statt. Insgesamt erweist sich das Ortsbild aus städtebaulicher Sicht als sehr inhomogen. Entsprechend ist eine Bebauung vorzufinden, die gleichsam überall in ähnlicher Form angetroffen werden könnte.

21
Selbst wenn man ein schützenswertes Ortsbild anerkennen will, so wäre dies nicht beeinträchtigt. Beeinträchtigung meint dabei noch nicht jedes „Berührtsein“ des Ortsbildes, andererseits aber auch nicht nur eine Verunstaltung, wie dies § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB voraussetzt (Söfker, in: EZBK, BauGB, § 34, Rn. 69). Eine an einer Hauswand angebrachte Werbeanlage besitzt nicht das städtebauliche Gewicht auch ein schützenswertes Ortsbild, das wie hier als Mischgebiet einzustufen ist, derart zu berühren, dass sie

unzulässig wird. Auch hier ist die gewerbliche Vorprägung in Rechnung zu stellen, in die sich die Werbeanlage einfügt. Es ist nicht ersichtlich, dass Eigenwerbung der Gewerbebetriebe das Ortsbild anders berührt, als eine Fremdwerbeanlage.

22
3. Auch hat die Klage nicht deshalb Erfolg, weil die Klägerin sich mit Erfolg auf eine entgegenstehende örtliche Bauvorschrift i.S.d. Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BayBO berufen kann. Bei einer Satzung nach Art. 81 Abs. 1 BayBO handelt es sich ausweislich des Wortlauts um eine Regelung im eigenen Wirkungskreis. Geschützt wird die Möglichkeit der Gemeinde, bestimmte ortsgestalterische Regelungen zu treffen, was verfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV abgesichert wird. Die Gemeinden werden in die Lage versetzt, bestimmte überkommene historische Gestaltungsmerkmale und -strukturen, die sie für ihre jeweilige örtliche Gemeinschaft als bedeutend und prägend ansehen, zu schützen, um damit auch ihr historisches Herkommen als identitätsstiftendes Element für die örtliche Gemeinschaft zu bewahren. Beruft sich eine Gemeinde auf die fehlerhafte Anwendung ihrer Satzung durch die Baugenehmigungsbehörde, die gem. Art. 59 Satz 1 Nr. 1 lit c) BayBO verpflichtet ist, auch Regelungen örtlicher Bauvorschriften im Sinn des Art. 81 Abs. 1 BayBO bei Erteilung der Baugenehmigung mit zu prüfen, so macht sie die Verletzung eigener subjektiver Rechte geltend.

23
Die genehmigte Plakatanschlagtafel liegt im Geltungsbereich der Gestaltungssatzung für den Ortskern der Klägerin, die auf Grundlage von Art. 91 Abs. 1, 2, und 4 BayBO a. F., jetzt Art. 81 Abs. 1, 3 BayBO, mit Beschluss vom 13.12.1999 erlassen worden und am 01.01.2000 in Kraft getreten ist.

24
a) Die darin enthaltene Formulierung zu Werbeanlagen und Schildern unter Nr. 3.1 in § 3 Abs. 3 der Satzung ist unbestimmt, verstößt damit gegen das bereits aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG, 3 Abs. 1 Satz BV) folgende Bestimmtheitsgebot und findet daher keine Anwendung. Speziell für ortsgestalterische Satzungen folgt die Notwendigkeit hinreichender Bestimmtheit auch aus dem grundrechtlichen Eigentumsschutz durch Art. 14 Abs. 1 GG. Auch Satzungen nach Art. 81 Abs. 1 BayBO gestalten als Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG die Eigentumsposition aus und berühren damit das Eigentum unmittelbar.

25
Das Bestimmtheitsgebot verpflichtet den jeweiligen Normgeber, seine Vorschriften so zu fassen, dass sie den rechtstaatlichen Anforderungen der Klarheit und Justiziabilität entsprechen. Normen müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage zumindest ansatzweise eigenständig beurteilen und ihr Verhalten danach einrichten können und dass die Gerichte in der Lage sind, die Anwendung der betreffenden Vorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren (VerfGH, E. v. 23.1.2012 - Vf. 18-VII-09 - juris Rn. 97). Dies verlangt insbesondere, dass einem verwendeten Rechtsbegriff objektive Kriterien entnommen werden können, die eine willkürliche Handhabung der Behörden und der Gerichte ausschließt (BVerwG, U. v. 16.6.1994 - 4 C 2/94 - juris Rn. 8). Dennoch dürfen an das Bestimmtheitsgebot keine übersteigerten Anforderungen gestellt werden. Es besteht die Gefahr, dass Rechtsnormen sonst zu starr und kasuistisch werden müssten und der Vielgestaltigkeit des Lebens oder der Besonderheit des Einzelfalls nicht mehr gerecht werden könnten. Es bestehen jedenfalls dann keine Bedenken, wenn sich mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt (mit Verweis auf seine ständige Rechtsprechung VerfGH a.a.O.). Wie auch sonst bei der Auslegung von Rechtsvorschriften können das Ziel, das die Norm insgesamt verfolgt, ihr systematischer Zusammenhang mit anderen Vorschriften und die Entstehungsgeschichte berücksichtigt werden (VerfGH a.a.O).

26
Der eindeutige Wortlaut bildet jedoch Grund und Grenze jeder Auslegung (Lechner/Zuck, in: dies., BVerfGG, Einleitung, Rn. 98; BVerfG, B. v. 16.12.2014 - 1 BvR 2142/11 - Rn. 87). Die Auslegung einer Norm scheitert, wenn der Vorschrift ein vom Normgeber hinreichend bestimmter Regelungsgehalt nicht zu entnehmen ist. Zu beachten sind dabei regelmäßig zwei Gesichtspunkte: die Eingriffsintensität der Norm und die jeweils sachliche Eigenart des Regelungsgegenstandes (vgl. mit umfangreichen Nachweisen aus der Rspr. Des BVerfG Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20; VI. Die Verfassungsgrundsätze des Art. 20 Abs. 3 GG, Rn. 60). Insbesondere gilt insoweit, dass je „eindeutiger, abgrenzbarer und vorhersehbarer der

jeweilige Regelungsgegenstand ist, desto höher ist das Maß der gebotenen inhaltlichen Bestimmtheit der Norm.“

27
Gemessen an den obigen Maßstäben ist die Satzungsregelung zu Werbeanlagen in § 3 Abs. 3 unter Nr. 3.1 der Satzung unbestimmt. Für Werbeanlagen wird nur geregelt, dass diese in „zurückhaltender Form“ zulässig seien. Was unter zurückhaltender Form zu verstehen ist, wird durch die Satzung selbst weiter nicht dergestalt definiert oder konkretisiert, sodass sich hieraus objektive Kriterien gewinnen ließen. Vielmehr werden weitergehende Anforderungen an Schilder, Namenszüge oder Ausleger hinsichtlich der zulässigen Gestaltung und Größe gestellt. Auch ergeben sich keine objektiven Kriterien aus der nach der Satzung möglichen Zulassung in besonderer Weise künstlerisch gestalteter Werbeanlagen oder der zulässigen indirekten Beleuchtung.

28
Nach dem Wortlaut bedeutet zurückhaltend zunächst nicht auffällig, bescheiden im Hintergrund bleibend (vgl. das Lemma „zurückhaltend“ im Digitalen Wörterbuch der deutschen Sprache, www.dwds.de/wb/zurückhaltend). Dies tritt in Widerspruch zum hier adressierten Regelungsgenstand der Werbeanlagen. Werbeanlagen sind nach ihrem Zweck gerade dazu bestimmt, der Werbebotschaft Aufmerksamkeit zu verschaffen. Hierzu sollen sie möglichst für den Betrachter augenfällig sein und gerade nicht in den Hintergrund treten. Das Regelungsziel, der Schutz des Ortsbildes, kollidiert hier gerade mit der Eigenart des Regelungsgegenstandes. Umso bedeutsamer ist eine genau bestimmte Regelung, die vorgibt in welche Richtung dieser Konflikt aufzulösen ist, ohne dass hierbei willkürlich handhabbare Beurteilungsspielräume entstehen.

29
Auch aus dem Regelungsziel, das Ortsbild zu schützen ergeben sich keine hinreichend bestimmten Kriterien für eine mögliche Auslegung des Begriffs „zurückhaltend“. Insoweit ist zu beachten, dass sich die Gestaltungssatzung auf das gesamte Gebiet des historischen Ortskerns der Klägerin bezieht. Dieses ist durch unterschiedliche historische Entwicklungslinien gekennzeichnet, die sich heute noch in der Bebauung nachvollziehen lassen, vgl. § 1 der Gestaltungssatzung. Aus diesen gewachsenen Strukturen resultieren jedoch auch unterschiedliche Nutzungen in der heutigen Zeit. Insoweit kann nicht allgemeingültig bestimmt werden, was unter „zurückhaltend“ in der jeweiligen örtlichen Situation zu verstehen ist. Insbesondere versäumt es die Klägerin in ihrer Satzung jeweils einen Bezugsrahmen für die Fragen der zurückhaltenden Gestaltung für Werbeanlagen anzugeben und - etwa in Form von Regelbeispielen - zu normieren, welche Aspekte des Ortsbildes geschützt werden sollen.

30
Hinsichtlich Schilder hat die Klägerin einen Bezugsrahmen normiert. Diese müssen sich in Proportion und Größe der Fassadengestaltung unterordnen. Hinsichtlich Werbeanlagen wurde ein solcher Bezugsrahmen gerade nicht mit normiert. Offenbar sieht der Satzungsgeber einen Unterschied zwischen Werbeanlagen und Schildern, der jedoch mindestens klärungsbedürftig ist. Jedenfalls bleibt es hinsichtlich Werbeanlagen auch für einen verständigen Betrachter offen, in welchem Rahmen sich die zurückhaltende Gestaltung halten muss und welchen Gestaltungselementen bzw. gestalterischen Anliegen jeweils Rechnung getragen werden soll. Dies können neben der Fassadengestaltung, in die sich eine Werbeanlage einzufügen hat, etwa auch besondere Sicht- und Blickachsen oder Platzgestaltungen sein, die schützenswert sind (vgl. dazu etwa BayVerfGH, E. v. 23.01.2012 - Vf. 18-VII-09 - juris Rn. 92). Aus diesem Grund kann auch nicht der Verweis der Klägerin auf den Beschluss des BayVGH vom 10.11.2014 - 2 ZB 13.2429 -. Hier stellen die einzelnen Dachflächen einen Bezugsrahmen für das angestrebte harmonische Bild der Giebel und Gauben dar, womit auch ein sachlich vollkommen anderer Regelungsgegenstand vorliegt.

31
Die Klausel in der Satzung, dass besonders künstlerisch gestaltete Werbeanlagen ebenfalls zulässig sein sollen, stellt ebenfalls keinen hinreichenden Bezugsrahmen dar, der eine hinreichende Bestimmung der „zurückhaltenden Form“ ermöglicht. Es ist zum einen unklar, worauf sich die besondere künstlerische Gestaltung bezieht. Möglich wäre hier etwa die Werbung selbst, der Rahmen der Werbeanlage oder der Gesamteindruck. Zum anderen stellt sich zudem die Frage, ob eine besondere künstlerische Gestaltung nicht mehr zurückhaltend sein muss.

32

Soweit die Klägerin darauf abstellt, dass bisher auch keine Anlagen, die größer als 1,5 m mal 1 m sind, zugelassen wurden, so wäre es ihr möglich gewesen - unabhängig ob dies als Regelung der Gestaltungsanforderung auf Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO bzw. Art. 91 Abs. 1 Nr. 1 BayBO a.F. hätte gestützt werden können, was zumindest zweifelhaft erscheint - eben diese maximal zulässige Größe eindeutig zu normieren, ohne auf einen unbestimmten Rechtsbegriff zurückzugreifen.

33
b) Aber auch bei unterstellter Wirksamkeit der Satzungsregelung wäre die genehmigte Werbeanlage als zurückhaltend einzustufen. Ziel der Gestaltungssatzung ist der Schutz des Ortsbildes vor Beeinträchtigungen. Insoweit ist zu konstatieren, dass in der Umgebung keine besonders geschützten Einzeldenkmäler befindlich sind. Vielmehr werden umliegende Grundstücke gewerblich genutzt, was zu einer zu berücksichtigenden Vorprägung führt. Wenn überhaupt, kann die Frage der zurückhaltenden Form nur jeweils in Relation zur konkreten baulichen Umgebung bestimmt werden und nicht durch absolute Festlegungen. Durch bereits vorhandene gewerbliche Nutzungen steigt wohl das Maß dessen, was unter zurückhaltend zu verstehen ist. Zudem sind in dem Gebäude, an dem die Werbeanlage anzubringen ist, auf der östlichen Stirnseite selbst größere Schaufensterfächen vorhanden, die auch auf eine gewerbliche Nutzung hindeuten. Diese sind ebenfalls geeignet, zu werblichen Zwecken genutzt zu werden. Regelmäßig werden darin Warenauslagen präsentiert, um eine Geschäftsanbahnung zu fördern. In gleicher Weise können in den Schaufenstern auch Bildtafeln ausgestellt sein. Werbeanlagen verfolgen den gleichen Zweck. Insoweit ist die Werbeanlagen im hiesigen Fall in der genehmigten Form auch mit einem Schaufenster vergleichbar, das an dieser Stelle wohl auch zulässig wäre. Auch die Werbeanlage ermöglicht einen Blick auf das beworbene Warenangebot. Es besteht hier auch kein Unterschied, ob Fremd- oder Eigenwerbung betrieben wird. Auch in einem Schaufenster wäre es möglich, Fremdwerbung zu betreiben. Verglichen mit den vorhandenen Schaufenstern ist die Werbeanlage nicht auffälliger oder für das Ortsbild störender, als das was in den zur gewerblichen Nutzung bestimmten Grundstücken in Mischgebieten üblich ist.

34
Hinzu tritt die besondere Fassadengestaltung des Gebäudes, an dem die Werbeanlage angebracht werden soll. Es sei nochmal darauf hingewiesen, dass zumindest für Schilder die Fassade als Bezugsrahmen für ein Einordnen oder Unterordnen vom Satzungsgeber normiert wurde. Übertragen auf Werbeanlagen, führt dies hier zum Ergebnis, dass die genehmigte Anlage sich in die Fassadengestaltung in der genehmigten Form auch einfügt. Zum einen ist das bestehende Gebäude sehr groß, weshalb die Anlage hier insgesamt untergeordnet erscheint. Zum andern würde der Betrachter der Fassade an der genehmigten Stelle durchaus mit einer weiteren Fensteröffnung rechnen, die tatsächlich nicht vorhanden ist. Insoweit ergänzt die genehmigte Anlage die vorhandene Fassadengestaltung, ohne eine Störung zu erzeugen.

II.

35
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Es entspricht der Billigkeit, dass die Beigeladene ihre außergerichtlichen Kosten selbst trägt, da sie selbst keinen Sachantrag gestellt hat und deswegen sich keinem Kostenrisiko ausgesetzt hat, §§ 154 Abs. 3, 162 Abs. 3 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. der Zivilprozessordnung - ZPO -.