

Titel:

Widerruf einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis

Normenketten:

VwGO § 86 Abs. 1, § 108 Abs. 2, § 124 Abs. 2 Nr. 1, § 124a Abs. 5 S. 2

VwVfG § 49 Abs. 2 Nr. 1

BayDSchG Art. 1 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3

Leitsatz:

Für die Denkmaleigenschaft eines Einzeldenkmals oder eines Ensembles ist nicht zwingend erforderlich, dass eine historische Bausubstanz aus der Zeit vor 1945 vorliegt. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Antrag auf Zulassung der Berufung (abgelehnt), Widerruf einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis für eine Werbetafel, Sondernutzungserlaubnis, Denkmal, Denkmaleigenschaft, Werbetafel, Widerruf, Verwaltungsvorschrift, Berufungszulassung, Zulassungsgrund, Darlegung, Aufklärungspflicht

Vorinstanz:

VG Ansbach, Urteil vom 21.06.2021 – AN 10 K 19.02569

Tenor

- I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.
- II. Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 1.000 € festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Klägerin wendet sich gegen den Widerruf einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis.

2

Die Klägerin betreibt im Stadtgebiet der Beklagten eine Rechtsanwaltskanzlei. Mit Bescheid vom 3. Dezember 2012 erteilte die Beklagte der Rechtsvorgängerin der Klägerin widerruflich die Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen eines Werbeaufstellers (Klapptafel) in der Größe DIN A 1 auf der stadt eigenen öffentlichen Verkehrsfläche vor dem Anwesen, in dem sich die Rechtsanwaltskanzlei befindet. Das Anwesen liegt im Bereich der historischen Altstadt von Nürnberg, die in die Denkmalliste des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege als Ensemble „Altstadt Nürnberg“ (Aktennummer E-5-64-000-1) eingetragen ist (vgl. <https://www.blfd.bayern.de/denkmal-atlas/index.html>).

3

Am 23. Oktober 2019 beschloss der Stadtrat der Beklagten für den Altstadtbereich eine Sondernutzungsrichtlinie. In der Präambel der Richtlinie ist unter anderem ausgeführt, mit der Richtlinie werde das Ziel verfolgt, unter besonderer Berücksichtigung des städtebaulich wertvollen und touristisch bedeutenden Altstadtbereichs einerseits einer Überfrachtung mit Werbeanlagen, Möblierungen usw. und der damit verbundenen qualitativen Abwertung des öffentlichen Raums entgegenzuwirken, andererseits die gemeinverträgliche Nutzung öffentlicher Straßen und Plätze für unterschiedlichste Interessen zu ermöglichen. In Nr. 2.1 sieht die Richtlinie unter anderem vor, dass im gesamten Geltungsbereich keine Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von Werbeflächen wie Klappständer mehr erteilt wird. Nach Nr. 1.5 kann in begründeten Einzelfällen unter Beachtung des Gleichheitssatzes von der Richtlinie abgewichen werden, wenn dadurch die gestalterischen Ziele nicht in Frage gestellt werden. In Nr. 4.2 ist geregelt, dass bestehende Sondernutzungserlaubnisse für Dreieck- und Klappständer, die unter die Richtlinie fallen, mit Wirkung zum 1. Januar 2020 zu widerrufen sind.

4

Mit Bescheid vom 18. November 2019 widerrief die Beklagte unter Berufung auf die Richtlinie die Sondernutzungsurlaubnis vom 3. Dezember 2012 mit Wirkung zum 1. Januar 2020.

5

Die gegen den Bescheid erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht Ansbach mit Urteil vom 21. Juni 2021 abgewiesen.

6

Hiergegen richtet sich der Antrag auf Zulassung der Berufung.

II.

7

Der Zulassungsantrag hat keinen Erfolg.

8

Die im Stil einer Berufungsbegründung abgefasste Begründung des Zulassungsantrags kann zugunsten der Klägerin dahingehend ausgelegt werden (§ 88 VwGO), dass zum einen der Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) und zum anderen der Zulassungsgrund des Vorliegens von Verfahrensmängeln (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO) wegen einer Verletzung der gerichtlichen Aufklärungspflicht (§ 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO) und des rechtlichen Gehörs (§ 108 Abs. 2 VwGO) geltend gemacht werden soll. Der Antrag hat jedoch keinen Erfolg, weil diese Zulassungsgründe nicht ausreichend dargelegt sind bzw. nicht vorliegen.

9

1. Aus dem Vorbringen der Klägerin ergeben sich keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

10

Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestehen nur, wenn einzelne tragende Rechtssätze oder einzelne erhebliche Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichts durch schlüssige Gegenargumente infrage gestellt werden (vgl. BVerfG, B.v. 16.7.2013 - 1 BvR 3057/11 - BVerfGE 134, 106 = juris Rn. 36; B.v. 9.6.2016 - 1 BvR 2453/12 - NVwZ 2016, 1243 = juris Rn. 16). Sie sind nicht erst dann gegeben, wenn bei der im Zulassungsverfahren allein möglichen summarischen Überprüfung der Erfolg des Rechtsmittels wahrscheinlicher ist als der Misserfolg (vgl. BVerfG, B.v. 3.3.2004 - 1 BvR 461/03 - BVerfGE 110, 77/83; B.v. 16.1.2017 - 2 BvR 2615/14 - IÖD 2017, 52 = juris Rn. 19). Schlüssige Gegenargumente liegen vor, wenn der Antragsteller substantiiert rechtliche oder tatsächliche Umstände aufzeigt, aus denen sich die gesicherte Möglichkeit ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung unrichtig ist (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2010 - 1 BvR 2011/10 - NVwZ 2011, 546/548 = juris Rn. 19; BayVGh, B.v. 12.10.2017 - 14 ZB 16.280 - juris Rn. 2 m.w.N.). Dabei kommt es grundsätzlich nicht auf einzelne Elemente der Urteilsbegründung an, sondern auf das Ergebnis der Entscheidung, also auf die Richtigkeit des Urteils nach dem Sachauspruch in der Urteilsformel (vgl. BVerfG, B.v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 - DVBl 2004, 838 = juris Rn. 9; BayVGh, B.v. 19.3.2013 - 20 ZB 12.1881 - juris Rn. 2). Das Darlegungsgebot (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) erfordert, die Gründe, aus denen die Berufung zuzulassen ist, darzulegen. Dies bedarf einer substantiierten Auseinandersetzung mit der angegriffenen Entscheidung, durch die der Streitstoff durchdrungen und aufbereitet wird (vgl. BayVGh, B.v. 30.11.2020 - 8 ZB 19.1757 - juris Rn. 8 m.w.N.).

11

Nach diesem Maßstab bestehen vorliegend keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung. Das Verwaltungsgericht hat die Anfechtungsklage zu Recht abgewiesen. Die Annahme des Gerichts, dass die Klägerin durch den auf Art. 49 Abs. 2 Nr. 1 BayVwVfG gestützten Widerrufsbescheid nicht in ihren Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO), ist nicht ernstlich zweifelhaft. Das nach § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO maßgebliche Vorbringen im Zulassungsantrag rechtfertigt keine andere Beurteilung. Entgegen der Auffassung der Klägerin begegnet insbesondere die Auffassung des Verwaltungsgerichts keinen rechtlichen Bedenken, dass das in der Sondernutzungsrichtlinie vom 23. Oktober 2019 festgelegte grundsätzliche Verbot des Aufstellens von Dreiecks- und Klappständen im gesamten Altstadtbereich, das dem Bescheid zugrunde gelegt wurde, rechtmäßig ist.

12

a) Soweit die Klägerin zur Begründung ihrer Auffassung, die Richtlinie sei rechtswidrig, da sie keine angemessene Interessenabwägung vornehme, pauschal auf ihren erstinstanzlichen Vortrag verweist, genügt sie bereits im Ansatz nicht den Darlegungsanforderungen des § 124 a Abs. 5 Satz 2 VwGO. „Darlegen“ bedeutet so viel wie „erläutern“, „erklären“ oder „näher auf etwas eingehen“ (vgl. BVerwG, B.v. 26.3.2019 - 4 B 7.19 - juris Rn. 7; B.v. 2.11.2017 - 4 B 62.17 - juris Rn. 9 m.w.N.). Dem Darlegungserfordernis des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO ist daher im Regelfall nur dann genügt, wenn der Zulassungsgrund vom Antragsteller konkret benannt und näher erläutert wird, aus welchen Gründen er vorliegen soll. Es bedarf einer substantiierten, auf den jeweiligen Zulassungsgrund bezogenen Auseinandersetzung mit der angegriffenen Entscheidung, durch die der Streitstoff entsprechend durchdrungen und aufbereitet wird. Bezugnahmen auf das erstinstanzliche Vorbringen oder dessen bloße Wiederholung genügen dem Darlegungsgebot regelmäßig nicht, da sie naturgemäß eine Würdigung der angegriffenen Entscheidung vermissen lassen (vgl. BayVGh, B.v. 19.4.2011 - 8 ZB 10.129 - BayVBI 2012, 567 = juris Rn. 18; B.v. 11.7.2018 - 5 ZB 17.1587 - BayVBI 2019, 710 = juris Rn. 13; B.v. 6.7.2020 - 15 ZB 20.96 - juris Rn. 14).

13

b) Mit dem Vorbringen, dass ihr Bürogebäude direkt gegenüber „zweier Bausünden von notorischer Scheußlichkeit und mit keinerlei erkennbarer historischer Bausubstanz in der Nähe“ liege, dass die Denkmalqualität eines „geschmacklich höchst fragwürdigen Brunnens“ durch eine 45 Meter entfernt aufgestellte Werbetafel ganz sicher nicht geschmälert werde und dass die ca. 20 m breite Straße, in der sich das Bürogebäude befinde, weder Durchfahrtsprobleme noch historisch bedeutsame, alte Bausubstanz aufweise, zeigt die Klägerin keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts auf.

14

Soweit sie sich mit diesem Vortrag gegen die Annahme des Verwaltungsgerichts wenden wollte, das generelle Verbot in Nr. 2.1 der Richtlinie sei geeignet, die Ziele der Bewahrung des Erscheinungsbilds des Altstadtbereichs und der störungsfreien Laufwege zu erreichen (vgl. Urteilsabdruck S. 10), ist dies nicht geeignet, ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils des Verwaltungsgerichts zu begründen. Denn mit diesen Ausführungen stellt die Klägerin lediglich ihre eigene Rechtsauffassung derjenigen des Verwaltungsgerichts gegenüber, ohne sich im Einzelnen mit der Begründung des Verwaltungsgerichts für seine Annahme auseinanderzusetzen. Dies genügt den Anforderungen an die Darlegung ernstlicher Zweifel nicht (vgl. BayVGh, B.v. 25.8.2021 - 10 ZB 21.1582 - juris Rn. 7; B.v. 6.12.2021 - 15 ZB 21.2360 - juris Rn. 10 m.w.N.; Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 124a Rn. 49, 52 m.w.N.).

15

Sofern sich die Klägerin mit dem Vorbringen gegen die Einstufung bestimmter Gebäude als Denkmal und der historischen Altstadt oder Teile davon als Ensemble wendet und hieraus die Rechtswidrigkeit der Sondernutzungsrichtlinie ableiten wollte, ist darauf hinzuweisen, dass es für die Denkmaleigenschaft eines Einzeldenkmals (Art. 1 Abs. 1, Abs. 2 BayDSchG) oder eines Ensembles (Art. 1 Abs. 3 BayDSchG) nach den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zwingend weder auf das ästhetische Empfinden des Betrachters ankommen noch eine historische Bausubstanz aus der Zeit vor 1945 vorliegen muss (vgl. auch NdsOVG, B.v. 6.4.2020 - 1 LA 114/18 - BauR 2020, 1163 = juris Rn. 10 ff.; OVG HH, U.v. 3.5.2017 - 3 Bf 98/15 - NordÖR 2017, 499 = juris Rn. 42 ff. zum jeweiligen Landesrecht).

16

c) Mit der Behauptung, ein Bedarf oder ein nachvollziehbares Interesse für ein generelles Verbot der Aufstellung von Werbetafeln flächendeckend im gesamten Altstadtbereich oder im Umfeld der Kanzlei der Klägerin sei nicht erkennbar, zumal „irgendwelche Probleme mit Werbetafeln am Standort der Tafel der Kläger“ nie substantiiert worden seien, zeigt die Klägerin ebenfalls keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils auf. Insbesondere setzt sie sich insoweit nicht mit den Feststellungen des Verwaltungsgerichts auseinander, dass das generelle Verbot im Altstadtbereich auf einem konkreten, der Präambel zu entnehmenden Gestaltungskonzept der Beklagten beruht und dass dieses die Grenzen der der Beklagten nach der Rechtsprechung des Senats (vgl. BayVGh, B.v. 3.11.2011 - 8 ZB 10.2931 - BayVBI 2012, 147 = juris Rn. 19) zustehenden straßenrechtlichen Gestaltungsfreiheit nicht überschritten hat (vgl. Urteilsabdruck S. 8 f.).

17

d) Keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts begründet auch der Vortrag der Klägerin, die Richtlinie teile den Geltungsbereich räumlich und der Bedeutung nach nur unzureichend im Wesentlichen in zwei Zonen ein, der Bereich innerhalb der Stadtmauer sei aber ein buntes Gemisch von Straßen, Wegen, Fußgängerzonen, Altbau, Neubau und Nachbau historischer Gebäude mit ganz unterschiedlicher Zweckbindung. Aus diesem pauschalen Vorbringen erschließt sich in keiner Weise, weshalb die in der Sondernutzungsrichtlinie festgelegten Zonenbereiche mit den daran anknüpfenden unterschiedlichen Regelungen für die Versagung von Sondernutzungserlaubnissen für bestimmte Anlagen zur Rechtswidrigkeit des angegriffenen Widerrufsbescheids und Fehlerhaftigkeit des erstinstanzlichen Urteils und führen könnte, zumal das Verbot für die Aufstellung von Werbeflächen für den gesamten Geltungsbereich der Richtlinie angeordnet ist.

18

e) Gleiches gilt hinsichtlich des Vortrags, es sei nicht erkennbar, dass sich die Beklagte beim Erlass der Richtlinie überhaupt von Ermessensgesichtspunkten habe leiten lassen, sowie hinsichtlich der Behauptung, der unterschiedliche Charakter der einzelnen Straßenzüge werde nicht berücksichtigt, die geschäftlichen Interessen von Eigentümern, Nutzern und Mietern der Gebäude nicht beachtet und eine rechtliche Überprüfung dieser Umstände anhand des Einzelfalls durch die erste Instanz sei nicht erfolgt. Insbesondere setzt sich die Klägerin insoweit nicht mit den Ausführungen des Verwaltungsgerichts auseinander, dass Nr. 1.5 der Sondernutzungsrichtlinie eine Öffnungsklausel vorsieht, wonach in begründeten Einzelfällen unter Beachtung des Gleichheitssatzes von der Richtlinie abgewichen werden kann.

19

B. Das Vorbringen der Klägerin lässt auch keinen Verfahrensmangel (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO) infolge einer Verletzung der gerichtlichen Aufklärungspflicht (§ 86 Abs. 1 VwGO) erkennen.

20

Nach § 86 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 VwGO hat das Verwaltungsgericht den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln. Die Rüge einer Verletzung der Aufklärungspflicht erfordert dementsprechend die substantiierte Darlegung, welche Tatsachen auf der Grundlage der materiell-rechtlichen Auffassung des Verwaltungsgerichts aufklärungsbedürftig waren, welche für erforderlich und geeignet gehaltenen Aufklärungsmaßnahmen hierfür in Betracht kamen, welche tatsächlichen Feststellungen dabei voraussichtlich getroffen worden wären und inwiefern diese unter Zugrundelegung der materiell-rechtlichen Auffassung des Verwaltungsgerichts zu einer für den Rechtsmittelführer günstigeren Entscheidung hätten führen können. Außerdem muss entweder dargelegt werden, dass bereits im Verfahren vor dem Tatsachengericht, insbesondere in der mündlichen Verhandlung, auf die Vornahme der Sachverhaltsaufklärung, deren Unterbleiben nunmehr gerügt wird, hingewirkt worden ist oder aufgrund welcher Anhaltspunkte sich dem Gericht die bezeichneten Ermittlungen auch ohne ein solches Hinwirken hätten aufdrängen müssen (vgl. BVerwG, B.v. 10.12.2020 - 2 B 6.20 - NVwZ-RR 2021, 469 = juris Rn. 8; B.v. 30.6.2021 - 9 B 46.20 - ZfWG 2021, 465 = juris Rn. 17; BayVG, B.v. 10.12.2020 - 21 ZB 15.1783 - juris Rn. 43).

21

Dem genügt das Zulassungsvorbringen in keiner Weise. Es wird schon nicht dargelegt, zu welchen konkreten Tatsachen es einer weiteren Aufklärung bedurft hätte. Soweit die Klägerin rügt, dass das Gericht keinen Ortstermin durchgeführt, keine Pläne und Katasterauszüge oder Bauakten beigezogen habe und keine Beweiserhebung durchgeführt habe, bleibt angesichts des pauschalen Vortrags völlig offen, zu welchen Fragen und aus welchen Gründen sich dem Verwaltungsgericht nach seinem materiell-rechtlichen Standpunkt - auch ohne ein entsprechendes Hinwirken durch eine Beweisantragstellung in der mündlichen Verhandlung - derartige Maßnahmen hätten aufdrängen müssen und inwiefern diese zum Erfolg der Klage hätten führen können.

22

C. Ebenso wenig zeigt der Zulassungsantrag einen Verfahrensmangel wegen einer Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO i.V.m. § 108 Abs. 2 VwGO) auf.

23

Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs (§ 108 Abs. 2 VwGO, Art. 103 Abs. 1 GG) hat eine zweifache Ausprägung. Zum einen untersagt er dem Gericht, seiner Entscheidung Tatsachen oder Beweisergebnisse

zugrunde zu legen, zu denen sich die Beteiligten nicht äußern konnten. Zum anderen gibt er den Beteiligten einen Anspruch darauf, dass rechtzeitiges und möglicherweise erhebliches Vorbringen vom Gericht zur Kenntnis genommen und bei der Entscheidung in Erwägung gezogen wird, soweit es aus verfahrens- oder materiell-rechtlichen Gründen nicht ausnahmsweise unberücksichtigt bleiben muss oder kann.

Dementsprechend muss im Rahmen der Darlegung nach § 124 a Abs. 4 Satz 4 VwGO aufgezeigt werden, dass das Gericht, das die mit der Anhörungsrüge angegriffene Entscheidung erlassen hat, den Anspruch auf rechtliches Gehör auf die eine oder die andere Art in entscheidungserheblicher Weise verletzt hat (vgl. BayVerfGH, E.v. 20.4.2021 - Vf. 44-VI-20 - BayVBI 2021, 516 = juris Rn. 32 m.w.N.; BVerwG, B.v. 5.6.2009 - 5 B 80.08 - juris Rn. 8; BVerwG, U.v. 14.11.2016 - 5 C 10.15 D - BVerwGE 156, 229 = juris Rn. 65 m.w.N.; BayVGH, B.v. 25.6.2019 - 8 ZB 19.32121 - juris 13 f.).

24

Diesen Anforderungen genügt der Vortrag der Klägerin nicht ansatzweise. Aus welchen Gründen sie eine Verletzung des Gehörsanspruchs annimmt, erläutert die Klägerin nicht. Ihre Darlegung beschränkt sich allein auf die Angabe, sie rüge rechtliches Gehör. Damit wird weder aufgezeigt, dass das Verwaltungsgericht seiner Entscheidung Tatsachen oder Beweisergebnisse zugrunde gelegt hat, zu denen sich die Klägerin nicht äußern konnte, noch, dass das Gericht ihr Vorbringen nicht zur Kenntnis genommen oder bei der Entscheidung nicht in Erwägung gezogen hat.

25

D. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 sowie § 52 Abs. 1 GKG. Sie orientiert sich an Nr. 43.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (NVwZ-Beilage 2013, 57) und entspricht der Festsetzung des Streitwerts im erstinstanzlichen Verfahren, gegen die die Beteiligten keine Einwände erhoben haben.

26

Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).