

Titel:

Bauaufsichtliche Beseitigungsanordnung von Werbeanlagen

Normenkette:

BayBO Art. 76 S. 1

Schlagworte:

Werbeanlage, Beseitigungsanordnung, Ermessen, Verwirkung, Werbeanlagen, formelle Illegalität, materielle Illegalität, Bebauungsplan, Gleichheitsgrundsatz, bauaufsichtliche Anordnung

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des jeweils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger wendet sich gegen eine bauaufsichtliche Anordnung des Beklagten zur Beseitigung von Werbeanlagen.

2

Der Kläger ist Mieter des Grundstücks FINr. 279/52, Gem. ... (Vorhabengrundstück). Dieses befindet sich im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 2 „Am ...“, der in seiner 1. Änderung für den Grundstücksteil, auf dem sich die streitgegenständlichen Werbeanlagen befinden, eine öffentliche Grünfläche festsetzt (s. Nr. 1.5.3) sowie das Planzeichen „zu pflanzender Baum“ (s. Nr. 1.5.1) enthält. Zunächst bestand zudem die Satzung „Örtliche Bauvorschrift“ der Gemeinde vom 10. Juli 2018, die in § 27 Regelungen zu Werbeanlagen enthielt. Diese wurde jedoch im Juni 2021 aufgehoben. Mit Beschluss vom 18. Mai 2021 beschloss die Gemeinde die „Satzung über die Gestaltung von Anlagen der Außenwerbung“ (im Folgenden: Werbeanlagensatzung), die vom 8. Juni 2021 bis 9. Juli 2021 bekannt gemacht worden ist.

3

Mit E-Mail vom 29. Oktober 2020 teilte die Gemeinde dem Landratsamt mit, dass sich auf dem Vorhabengrundstück in unmittelbarer Nähe zu einem Verkehrskreisel Werbeanlagen befänden, die deutlich größer als 1 m² seien und damit einer Baugenehmigung bedürften, ein entsprechender Bauantrag sei der Gemeinde jedoch nicht bekannt. Dabei stellten diese Werbeanlagen aufgrund ihrer Größe und der dadurch entstehenden Ablenkungswirkung eine Gefahr für den Verkehr dar.

4

Daraufhin hörte das Landratsamt den Eigentümer des Grundstücks zum beabsichtigten Erlass einer Beseitigungsanordnung an. Die verschiedenen, an drei Bauzäunen befestigten Werbungen direkt am Kreisverkehr der Staatsstraße seien bauaufsichtlich nicht genehmigt, und es könne auch keine Genehmigung in Aussicht gestellt werden, denn die Werbeanlagen gefährdeten die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und stünden im Widerspruch zur örtlichen Bauvorschrift, wonach Werbeanlagen nur am Ort der Leistung zulässig seien und sich am Gebäude selbst befinden oder der ortsräumlichen Situation untergeordnet sein müssten.

5

Unter dem 20. November 2020 wandte sich der Kläger an das Landratsamt. Er habe den Bauzaun als Mieter im Sommer 2016 aufgestellt. Bislang sei die Werbeanlage weder von der Gemeinde noch vom Landratsamt beanstandet worden. Im Gemeindegebiet befänden sich seit Jahren mindestens 80 Werbeanlagen, die gegen die Werbeanlagensatzung verstießen, eine Aufstellung sei beigelegt.

6

Unter dem 14. Dezember 2020 beantragte der Kläger die Erteilung einer Baugenehmigung zur „Errichtung einer Werbeanlage an einem bestehenden Bauzaun“ auf dem Vorhabengrundstück sowie die Erteilung einer isolierten Abweichung von den örtlichen Bauvorschriften. Die Werbeanlage bestehe aus drei Bauzaunelementen, die jeweils 3,50 m breit und 1,80 m hoch seien. Bestückt werde die Werbeanlage mit regionalen Werbebannern, sie sei unbeleuchtet und werde nicht angestrahlt. Mit Bescheid vom 29. Oktober 2021 lehnte der Beklagte den Bauantrag ab. Der Bebauungsplan setze für den Vorhabenstandort gem. 1.5.3 eine öffentliche Grünfläche fest. Des Weiteren weiche das Vorhaben von der Werbeanlagensatzung ab, nach dessen § 4 Werbeanlagen so zu errichten seien, dass sie insbesondere nach Form, Größe, Werkstoff, Farbe, Lichtwirkung und Gliederung das Erscheinungsbild des Grundstücks, auf dem sie errichtet werden sowie das Orts- und Straßenbild nicht erheblich beeinträchtigen. Ebenso sei nach § 4 darauf zu achten, dass durch die Werbeanlage keine Gefährdung des Verkehrs entstehe. Diese Voraussetzungen erfülle die Werbeanlage nicht. Zudem seien nach § 5 nur Hinweisschilder sowie Werbeanlagen an der Stätte der Leistung zulässig, nicht aber (u.a.) innerhalb baurechtlich festgesetzter Grünflächen. Die Werbeanlage befinde sich nicht an der Stätte der Leistung. Darüber hinaus liege der Vorhabenstandort im Bereich der 40 m-Anbauverbotszone einer Staatsstraße gemäß Art. 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayStrWG, wo aufgrund der Nähe zum Kreisverkehrsplatz Auswirkungen auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu erwarten seien. Gegen den Bescheid hat der Kläger unter dem Aktenzeichen M 1 K 21.6259 Verpflichtungsklage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München erhoben, die mit Urteil vom 27. Mai 2025 abgewiesen worden ist.

7

Mit Schreiben vom 7. Dezember 2022 bat die Gemeinde das Landratsamt um Erlass einer Beseitigungsverfügung, weil diese sich in unmittelbarer Nähe zur Straßenfläche befinde. Bei Witterungsereignissen mit Starkwind bestünde die Gefahr, dass die Werbeanlage auf die Fahrbahn geweht werden könnte. Mit E-Mail vom 20. Juli 2023 wandte sich die Gemeinde erneut an das Landratsamt. Aufgrund eines Unwetters sei die Werbeanlage zerstört worden und Teile davon, insbesondere die der „kleinen“ Werbepлакate, seien wild verteilt bis auf den Kreisel und die Staatsstraße gelegen. Die losgelösten Banner lägen auf dem Gehweg und wehten bei Wind wieder auf, was insbesondere für Kinder auf Fahrrädern eine Gefahr darstelle. Es werde nochmals um den Erlass einer Beseitigungsanordnung gebeten.

8

Daraufhin hörte das Landratsamt den Kläger mit Schreiben vom 28. Juli 2023 zum beabsichtigten Erlass einer Beseitigungsanordnung an. Dem hielt der Kläger entgegen, im Gegensatz zu den Werbeaufstellern der Gemeinde am Kreisverkehr habe sein Bauzaun allen Stürmen bisher standgehalten. Die herabhängenden – nicht herumliegenden – Werbebanner seien auf Sabotage zurück zu führen, was er bereits zur Anzeige gebracht habe.

9

Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 17. August 2023, dem Prozessbevollmächtigten des Klägers ausweislich des Empfangsbekenntnisses zugestellt am 28. August 2023, verpflichtete das Landratsamt den Kläger, sämtliche Werbeanlagen (Bauzäune mit angebrachten Werbebannern) auf FINr. 279/52 Gem. ... bis spätestens 29. September 2023 zu beseitigen (Nr. 1) und ordnete insoweit den Sofortvollzug an (Nr. 3). Zudem verpflichtete es den Eigentümer unter Anordnung des Sofortvollzugs, die gegenüber dem Kläger ausgesprochene Beseitigungsanordnung zu dulden (Nr. 2 und 3). Für den Fall der Nichtbefolgung drohte es ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000,00 Euro (Nr. 4) bzw. 3.000,00 Euro (Nr. 5) an. Die Werbeanlagen seien formell und materiell rechtswidrig. Eine Verfahrensfreiheit des Vorhabens, insbesondere nach Art. 57 Abs. 1 Nr. 12 BayBO, sei nicht gegeben. Die Werbeanlagen verstießen gegen den Bebauungsplan, der hier eine öffentliche Grünfläche festsetze. Darüber hinaus verstießen die Werbeanlagen gegen Art. 14 Abs. 2 BayBO, das Staatliche Bauamt habe eine solche Gefährdung angenommen. Kreisverkehre gelten als sichere Straßenverkehrsanlagen für alle Verkehrsteilnehmer. Man gehe ab einem Außendurchmesser von 30 m – hier 32 m – von einem zügigen Befahren des Kreisverkehrs aus. Zudem sei die Übersichtlichkeit eine Grundanforderung für einen Kreisverkehr, der Sichtkontakt zwischen Kraftfahrern, Fußgängern und Radfahrern auf den nebeneinander liegenden Anlagen des Kreisverkehrs müsse uneingeschränkt möglich sein. Zudem befänden sich in sämtlichen Kreisverkehrsausfahrten Verkehrsinseln, die als Überquerungshilfen für Fußgänger und Radfahrer dienen sollen. Schon bei minimaler Ablenkung durch die

Werbeanlagen könnten im Ausfahrtsbereich Gefährdungen auftreten. Zudem könne davon ausgegangen werden, dass die Werbeanlagen bei einem erneuten Unwetter, insbesondere starkem Wind, umfallen bzw. sich lösen und dadurch in verkehrsgefährdender Weise auf den Fuß- oder Radweg geweht würden. Die Aussage des Klägers, die Werbebanner hätten sich nicht aufgrund eines Unwetters, sondern infolge von Sabotage gelöst, sei als Schutzbehauptung zu werten. Schließlich widersprechen die Werbeanlagen den Regelungen der Werbeanlagensatzung, wonach Werbung nur an der Stätte der Leistung zulässig sei und nicht auf festgesetzten Grünflächen errichtet werden dürften. Zudem werde mit 19 m² die maximal zulässige Ansichtsfläche von 2 m² überschritten. Abweichungen kämen nicht in Betracht. Der Erlass der Beseitigungsanordnung gegen den Kläger als Handlungsstörer entspreche pflichtgemäßem Ermessen. Der geringe Aufwand zur Beseitigung habe vor dem Ziel, rechtmäßige Zustände zu schaffen, zurück zu treten. Im Gemeindebereich befänden sich viele formell und materiell rechtswidrige Werbeanlagen, sodass ein Beseitigungskonzept geboten sei, um eine weitere Verschlechterung der Situation zu vermeiden. Der Gleichbehandlungsgrundsatz werde nicht verletzt, denn die Bauaufsichtsbehörde sei nicht gezwungen, gleichzeitig gegen alle Schwarzbauten vorzugehen. Vielmehr könne nur gegen einzelne Störer vorgegangen werden, wenn hierfür sachliche Gründe vorliegen. Es seien die im Gemeindegebiet vorhandenen Werbeanlagen überprüft worden. Man habe das Einschreiten auf die Fälle bauplanungsrechtlicher Illegalität beschränkt. Ein Vorgehen gegen sämtliche Werbeanlagen, die gegen die Werbeanlagensatzung verstoßen, sei aus personeller und sachlicher Hinsicht nicht machbar. Von den neun Standorten, die der Kläger benannt habe, seien zwei Anlagen bauplanungsrechtlich unzulässig gewesen. Diese Fälle habe die Bauaufsichtsbehörde aufgegriffen und dort seien die Werbeanlagen beseitigt worden. Die Anordnung des Sofortvollzugs liege im überwiegenden öffentlichen Interesse, weil das öffentliche Interesse an der Durchsetzung des Verwaltungsakts höher zu bewerten sei als das Interesse des Klägers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs. Insbesondere bei einfachen baulichen Anlagen bestehe ein gesteigertes öffentliches Interesse an einer sofortigen Vollziehung. Ein Abwarten bis zur Unanfechtbarkeit bewirke eine höhere Nachahmungsgefahr. Die Höhe des in Nr. 4 angedrohten Zwangsgeldes orientiere sich am wirtschaftlichen Interesse des Pflichtigen am Unterbleiben der Anordnung und werde vom Landratsamt nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Berücksichtigung der Bedeutung der Angelegenheit sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf den tenorierten Betrag geschätzt.

10

Gegen diesen Bescheid hat der Kläger am ... September 2023 Klage erhoben. Seinen Antrag, im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die aufschiebende Wirkung seiner Klage wiederherzustellen (M 1 S 23.4854) hat das Bayerische Verwaltungsgericht München mit Beschluss vom 4. März 2024 abgelehnt. Der Kläger hat im Hauptsacheverfahren beantragt,

11

den Bescheid vom 24. August 2023 aufzuheben.

12

Die Anordnung schieße in jedem Fall schon deshalb über das Ziel hinaus, weil nicht nur die Beseitigung der Werbeanlagen, sondern auch des Bauzauns verlangt werde. Dabei seien Bauzäune im Innenbereich verfahrensfrei zulässig. Sowohl der Bebauungsplan als auch die Werbeanlagensatzung seien funktionslos geworden. Ausweislich der bereits imilverwaltungsverfahren vorgelegten Dokumentation seien entlang der Hauptstraße insgesamt neun Werbeanlagen vorhanden, die sich nicht an der Stätte der Leistung befänden und eine Ansichtsfläche von 2 m² überschritten. Damit habe die tatsächliche Entwicklung einen Zustand erreicht, der eine Verwirklichung der Ziele der Satzung – das Freihalten des Ortsbilds von Werbeanlagen – auf unabsehbare Zeit ausschließe und dies sei in einem Maße erkennbar, dass ein Vertrauen in den Fortbestand der Satzung nicht mehr vorhanden sei. Das Vorgehen gegen den Kläger stelle im Hinblick auf die zahlreichen vorhandenen Werbeanlagen zudem eine Ungleichbehandlung des Klägers als Unternehmer dar. Auch seien Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit zu verneinen, sowohl aufgrund der „Bremsfunktion“ von Kreisverkehren als auch im Hinblick auf die Üblichkeit von auffälligen Kunstwerken und Bepflanzungen innerhalb der Kreisverkehrs-Inseln. Aus verkehrsrechtlicher Sicht sei nicht zu erklären, wieso Kunstwerke oder Bepflanzungen keine ablenkende Wirkung zugeschrieben werde, einer Werbeanlage hingegen schon. Die vom Landratsamt herangezogene Begründung, die Anlagen seien unsicher und würden von Unwettern auf die Straße geweht, stellten falsche Tatsachenbehauptungen dar. Richtigerweise habe es mit den Anlagen noch nie Sicherheitsprobleme gegeben. Dies verhalte sich mit den von der Gemeinde aufgestellten Werbeanlagen anders. In der Gemeinde und von der Gemeinde seien

zahlreiche großflächige Werbeanlagen aufgestellt worden, welche von der Straße einsehbar seien, auch auf Kreisverkehren. Ob die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs beeinträchtigt sei, hänge nicht von der Frage ab, ob diese von der Kommune oder von einer Privatperson aufgestellt worden seien. Überdies sei die Werbeanlage verfahrensfrei nach Art. 57 Abs. 1 Nr. 12 Buchst. d BayBO, weil die Werbung spätestens alle zwei Monate wechsele. Schließlich stehe der Bebauungsplan nicht entgegen, weil die Anlage nicht auf einer öffentlichen, sondern auf einer privaten Fläche stehe. Zudem bringe § 9 Abs. 1 BauGB zum Ausdruck, dass mit der Festsetzung einer Grünfläche regelmäßig ein bestimmter Planungswille zum Ausdruck kommen müsse, dass mit dieser Fläche etwas geschehen solle, wie bspw. die Errichtung von Parkanlagen, Naturerfahrungsräumen, Dauerkleingärten, Sportplätzen. Ein Planungswille, dass die Fläche völlig freigehalten werden solle, komme ebenso wie ein sonstiger Planungswille nicht zum Ausdruck.

13

Der Beklagte hat beantragt,

14

die Klage abzuweisen

15

und sich zur Begründung auf die Gründe des Bescheids bezogen.

16

Wegen der weiteren Einzelheiten wird ergänzend auf die Gerichtsakten und die beigezogenen Behördenakten, jeweils auch in den Verfahren M 1 K 21.6259 und M 1 S 23.4870, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

17

Die zulässige Anfechtungsklage bleibt ohne Erfolg. Die angefochtene Beseitigungsanordnung ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

18

1. Die angefochtene Beseitigungsanordnung ist rechtmäßig.

19

Werden Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert, so kann die Bauaufsichtsbehörde nach Art. 76 Satz 1 BayBO die teilweise oder vollständige Beseitigung der Anlagen anordnen, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können.

20

1.1. Die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Norm sind erfüllt. Die streitgegenständliche Werbeanlage ist formell illegal, da sie einer Baugenehmigung bedarf und eine solche nicht vorliegt. Insbesondere fällt die Werbeanlage nicht unter die in Art. 57 Abs. 1 Nr. 12 Buchst. d BayBO vorgesehene Verfahrensfreiheit. Danach sind Werbeanlagen verfahrensfrei, die nach ihrem erkennbaren Zweck nur vorübergehend für höchstens zwei Monate angebracht werden. Es ist beabsichtigt, die Werbeanlage dauerhaft zu betreiben. Entsprechendes hat der Kläger in seinem Bauantrag angegeben. Insofern kommt es freilich auf die Anlage an sich und nicht auf die Verweildauer der jeweils dargestellten Werbeplakate an. Die Werbeanlage ist überdies auch materiell illegal, da sie bauplanungsrechtlich unzulässig ist, weil sie den Festsetzungen des einschlägigen Bebauungsplans widerspricht. Insoweit wird vollumfänglich Bezug genommen auf die Entscheidungsgründe des Urteils vom 27. Mai 2025 in dem auf Erlass der Baugenehmigung für die Werbeanlage gerichteten verwaltungsgerichtlichen Verfahren M 1 K 21.6259, die den Beteiligten bekannt sind – insoweit sieht das Gericht von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe ab, § 117 Abs. 5 VwGO analog.

21

1.2. Auch die Ausübung des der Bauaufsichtsbehörde auf Rechtsfolgenseite eingeräumten Ermessens (Art. 40 BayVwVfG) erweist sich im Umfang der durch § 114 Satz 1 VwGO eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle als fehlerfrei. Sie hat insbesondere das ihr zustehende Ermessen erkannt und in pflichtgemäßer Weise ausgeübt (vgl. zu den Anforderungen an die „intendierte“ Ermessensentscheidung bei bauaufsichtlichen Maßnahmen BayVGH, B. v. 17.8.2022 – 15 ZB 22.1402 – juris Rn. 13 m.w.N.).

22

1.2.1. Insbesondere ist es dem Beklagten nicht im Sinne einer Verwirkung ihrer bauaufsichtlichen Befugnisse verwehrt, die Beseitigung der als Einheit aus Werbeplakaten und Befestigungszaun zu betrachtenden Werbeanlage auch mehrere Jahre nach ihrer Aufstellung anzuordnen. Die Befugnis zum bauaufsichtlichen Einschreiten kann nicht verwirkt werden, weil die Aufgabe und die Befugnis der Bauaufsichtsbehörde, für baurechtmäßige Zustände zu sorgen, kein bloßes Recht ist, das der Verwirkung unterliegt, sondern eine behördliche Pflicht (stRspr., z.B. BayVGH, B.v. 5.7.2017 – 9 CS 17.849 – juris Rn. 26).

23

1.2.2. Die Anordnung erweist sich auch nicht deswegen als ermessensfehlerhaft, weil die Behörde mit dem Vorgehen gegen den Gleichheitsgrundsatz, Art. 3 Abs. 1 GG, verstoßen würde. Denn dieser verpflichtet die Bauaufsichtsbehörde nicht, in einem Bereich, in dem sie baurechtswidrige Zustände erreicht hat, schlagartig gegen alle Schwarzbauten vorzugehen. Vielmehr darf sie sich auf ein Vorgehen gegen einzelne Störer beschränken, sofern sie hierfür sachliche Gründe hat (Busse/Kraus/Decker, 157. EL Januar 2025, BayBO Art. 76 Rn. 232 m.w.N.). Dass der Beklagte vorliegend die Bezugsfälle geprüft und sich aus personeller und sachlicher Hinsicht für sein bauaufsichtliches Einschreiten auf die Fälle beschränkt hat, in denen Werbeanlagen aus bauplanungsrechtlichen Gründen rechtswidrig sind, ist danach nicht zu beanstanden.

24

2. Die Klage war daher mit der sich aus § 154 Abs. 1 VwGO ergebenden Kostenfolge abzuweisen. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt § 167 VwGO, §§ 708 ff. ZPO.