

OVG RHEINLAND-PFALZ
GERICHTSDATENBANK

Gericht: OVG Rheinland-Pfalz
Ent.-Art: Urteil
Datum: 24.04.2024
AZ: 8 A 10815/23.OVG
Rechtsgebiet: Bauaufsichtsrecht
Az. VG: 4 K 143/22.NW

R e c h t s n o r m e n

LBauO § 52 Abs. 3; LBauO § 52 Abs. 4; LBauO § 81 Satz 1 1. Alt.; BauGB § 34;
BauNVO § 4

S c h l a g w ö r t e r

Außenbereich, Fahnenmast, freie Landschaft, Gemengelage, Innenbereich, Ortsrand,
Werbeanlage, Wirkung

L e i t s ä t z e

1. „Ortsrand“ im Sinne des § 52 Abs. 3 Satz 2 LBauO ist in der Regel der Übergang vom Innen- in den Außenbereich.
2. Eine am Ortsrand liegende Werbeanlage entfaltet nur dann „Wirkung in die freie Landschaft“ im Sinne des § 52 Abs. 3 Satz 2 LBauO, wenn sie Unruhe in die geschützte Außenbereichszone bringt. Die reine Sichtbarkeit oder Erkennbarkeit reicht hierfür nicht aus.

Zum Sachverhalt

Die Klägerin wendet sich gegen eine Beseitigungsanordnung des Beklagten hinsichtlich eines als Werbeanlage genutzten Fahnenmastes.

Die Klägerin ist Miteigentümerin des mit einem Mehrfamilienhaus und einer Garage bebauten Grundstücks Flurstück Nr. ... in H. (W.straße ...). Da für den von ihr auf dem Grundstück errichteten Fahnenmast mit ihrem Firmenlogo keine Baugenehmigung vorlag, ordnete der Beklagte seine Beseitigung an. Die nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhobene Klage wurde vom Verwaltungsgericht mit der Begründung abgewiesen, der Fahnenmast stehe am Ortsrand und wirke in die freie Landschaft, so dass er nach § 52 Abs. 3 Satz 2 LBauO unzulässig sei.

Das Oberverwaltungsgericht gab der von der Klägerin eingelegten Berufung statt und hob die Beseitigungsverfügung des Beklagten auf.

Aus den Gründen:

- 22 Die zulässige Berufung hat in der Sache Erfolg.
- 23 Das Verwaltungsgericht hätte der Klage der Klägerin stattgeben müssen, da die Beseitigungsverfügung des Beklagten vom 16. Oktober 2019 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 11. Januar 2022 rechtswidrig ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO –).
- 24 **I.** Rechtsgrundlage für die von der Klägerin mit zulässiger Anfechtungsklage angegriffene Beseitigungsverfügung des Beklagten ist § 81 Satz 1 1. Alt. LBauO. Nach dieser Vorschrift kann die Bauaufsichtsbehörde unter anderem die teilweise oder vollständige Beseitigung baulicher Anlagen anordnen, wenn diese gegen baurechtliche oder sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften über die Errichtung, die Änderung, die Instandhaltung oder die Nutzungsänderung dieser Anlagen verstoßen und nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Die Anwendbarkeit der Vorschrift ist vorliegend eröffnet, weil es sich bei dem streitgegenständlichen Fahnenmast

um eine bauliche Anlage im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 LBauO handelt. Bedenken hinsichtlich der formellen Rechtmäßigkeit der Beseitigungsanordnung wurden nicht geltend gemacht und sind für den Senat auch nicht ersichtlich.

- 25 Die Beseitigungsanordnung ist jedoch materiell rechtswidrig, da die streitgegenständliche Werbeanlage zwar formell illegal ist (1.), aber genehmigungsfähig, so dass es an der materiellen Illegalität fehlt (2.)
- 26 1. Der streitgegenständliche Fahnenmast wurde ohne Baugenehmigung errichtet und ist daher formell illegal. Dies reicht im vorliegenden Fall jedoch nicht aus, um die Beseitigungsverfügung zu rechtfertigen. Zwar kann ausnahmsweise auf das gleichzeitige Vorliegen formeller und materieller Rechtswidrigkeit als Voraussetzung für die Beseitigung baulicher Anlagen verzichtet werden, wenn die dem formellen Recht widersprechenden Anlagen ohne wesentlichen Substanzverlust beseitigt werden können, was regelmäßig bei der Beseitigung von Werbeanlagen der Fall ist (Kerkmann, in: Jeromin, LBauO Rh-Pf, 5. Auflage 2022, § 81, Rn. 40; OVG NRW, Beschluss vom 24. Juli 2006 – 10 B 785/06 –, juris Rn. 11; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. Juni 2012 – OVG 10 S 3.12 –, juris Rn. 18). Dies dient der Sicherung des Systems der präventiven Bau- und Nutzungskontrolle für genehmigungsbedürftige Werbeanlagen (vgl. HessVGH, Beschluss vom 6. Juni 2002 – 3 TG 1056/02 –, juris Rn. 9). Hinzukommen muss in diesem Fall aber eine von der Anlage ausgehende negative Vorbildwirkung, die für den Zeitraum bis zur Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit nicht hingenommen werden kann (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 13. September 1996 – 11 B 1083/96 –, juris Rn. 10). Zudem sollen dem formell illegal handelnden Bauherrn die wirtschaftlichen Vorteile aus ungenehmigten Nutzungen nicht länger als unbedingt nötig verbleiben; im Zeitpunkt der endgültigen Entscheidung über die materielle Rechtmäßigkeit kann sich nämlich die Aufstellung einer Werbeanlage wirtschaftlich bereits amortisiert haben.
- 27 Der Beklagte hat seine Beseitigungsanordnung jedoch nicht nur auf die formelle, sondern auch die materielle Illegalität der Anlage gestützt, so dass auch diese zu überprüfen ist (ThürOVG, Beschluss vom 7. Juli 1994 – 1 EO 182/93 –, juris Rn. 25; in Bezug auf eine Nutzungsuntersagung OVG RP, Beschluss vom 1. September 2003 – 8 B 11389/03.OVG –, n.v. und VG Neustadt a.d.W., Beschluss

vom 4. Juli 2012 – 3 L 571/12.NW –, juris Rn. 9). Außerdem ist er offensichtlich bereit, die Anlage bis zur Feststellung der Genehmigungsfähigkeit hinzunehmen, da er auf eine Anordnung der sofortigen Vollziehung seiner Verfügung verzichtet und die Entscheidung im Widerspruchsverfahren hinsichtlich des zwischenzeitlich gestellten Bauantrags bis zur hiesigen Entscheidung zurückgestellt hat.

- 28 **2.** Der Fahnenmast ist als Werbeanlage an seinem jetzigen Standort, der im Innenbereich der Ortsgemeinde H. liegt, genehmigungsfähig, da die Anlage nicht gegen baurechtliche Vorschriften verstößt.
- 29 **a.** Insbesondere liegt kein Verstoß gegen § 52 Abs. 3 Satz 2 LBauO vor. Nach dieser Vorschrift ist eine Werbeanlage am Ortsrand unzulässig, wenn sie in die freie Landschaft wirkt.
- 30 **aa.** Der streitgegenständliche Fahnenmast befindet sich nach Ansicht des Senats allerdings am Ortsrand der Ortschaft H.. Ortsrand im Sinne des § 52 Abs. 3 Satz 2 LBauO ist der Übergang von der zusammenhängenden Bebauung zur freien Natur (Karst, in: Stich/Gabelmann/Porger, PdK RhPf, Kommentar LBauO, 13. Fassung 2023, § 52, Rn. 16). Dies kann regelmäßig mit der Abgrenzung von Innen- zu Außenbereich gleichgesetzt werden, da in beiden Fällen das Ende der zusammenhängenden Bebauung das entscheidende Kriterium darstellt. Der Fahnenmast befindet sich auf dem letzten Grundstück des Bebauungszusammenhangs auf dieser Straßenseite. Östlich und südlich des Grundstücks ist keine weitere Bebauung vorhanden. Entgegen der Ansicht der Klägerin ist die Bebauung nördlich auf der anderen Straßenseite nicht mehr Teil des Bebauungszusammenhangs. Der Ortsrand im Sinne des § 52 Abs. 3 Satz 2 LBauO kann nicht mit der Ortsgrenze gleichgesetzt werden. Als Gemarkungsgrenze des Ortes befindet diese sich häufig bereits im Außenbereich. Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hat mit § 52 Abs. 3 LBauO jedoch den besonderen Schutz des Außenbereichs vor Werbeanlagen erheblich erweitert. Einen Teil des Außenbereichs grundsätzlich als nicht schützenswert anzusehen, würde der Intention des Gesetzgebers nicht gerecht. Auch wird der Ortsrand nicht vom Ortsschild bestimmt, da diesem lediglich verkehrsregelnde Funktion zukommt. Der Begriff "Ortschaft" aus der Straßenverkehrsordnung ist für die baurechtliche Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich ohne Bedeutung (OVG NRW, Beschluss vom 12. Juni

2006 – 7 A 141/06 –, juris Rn. 11; BayVGH, Beschluss vom 10. September 2009 – 14 ZB 09.425 –, juris Rn. 6). Mit Blick auf die Schutzrichtung der Vorschrift ist der Ortsrand im Sinne des § 52 Abs. 3 Satz 2 LBauO daher in diesem Fall mit dem Übergang vom Innen- in den Außenbereich gleichzusetzen, also mit dem Ende der Bebauung auf dem klägerischen Grundstück. Der Fahnenmast befindet sich daher am Ortsrand.

- 31 **bb.** Eine Werbeanlage am Ortsrand ist nach § 52 Abs. 3 Satz 2 LBauO dann unzulässig, wenn sie in die freie Landschaft „wirkt“. Eine gesetzliche Definition dieses Begriffs existiert in der Landesbauordnung nicht, auch die Gesetzesmaterialien geben keinen Aufschluss über die Bedeutung des Begriffs. Nach allgemeinem Sprachverständnis hat „wirken“ eine aktive Konnotation. Der Duden listet als Synonyme unter anderem die Begriffe „arbeiten“, „handeln“, „tun“, „leisten“, „schaffen“ und ähnliche Begriffe auf (s. <https://www.duden.de/synonyme/wirken>). Im Gegensatz zur Ansicht des Beklagten und des Verwaltungsgerichts reicht nach Ansicht des Senats daher eine bloße Sichtbarkeit der Werbeanlage von der freien Landschaft aus nicht aus, um die Voraussetzungen des § 52 Abs. 3 Satz 2 LBauO zu erfüllen. Für diese Sichtweise spricht auch die systematische Auslegung der Norm. § 52 Abs. 1 Satz 1 LBauO legt Sichtbarkeit bereits als Definitionsmerkmal der Werbeanlage fest, so dass mangelnde Sichtbarkeit bereits das Vorliegen einer Werbeanlage ausschließt. Auf der anderen Seite macht § 52 Abs. 3 Satz 3 Nr. 5 LBauO in Bezug auf Flugplätze, Sportstätten u.ä. eine Ausnahme für Werbeanlagen, die nicht „störend in die freie Landschaft wirken“. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass die Wirkung im Sinne des § 52 Abs. 3 Satz 2 LBauO über die reine Sichtbarkeit hinausgeht, jedoch nicht die Qualität einer „Störung“ erreichen muss (und erst recht nicht die einer Verunstaltung, arg. ex § 5 Abs. 1 LBauO). Maßstab für die Auslegung muss jedoch sein, dass der Gesetzgeber mit der Norm einen gesteigerten Außenbereichsschutz bezwecken wollte, der weder in der Musterbauordnung noch in anderen Landesbauordnungen außer der niedersächsischen in dieser Form vorgesehen ist. Der graduelle Unterschied zwischen „sichtbar sein“, „wirken“ und „störend wirken“ lässt sich letztlich nicht trennscharf und mit genereller Geltung bestimmen. Daher kann die Frage nur im Einzelfall – regelmäßig unter Inaugenscheinnahme der entsprechenden Anlage – entschieden werden. Als erste Maßgabe geht der Senat von „wirken“ im Sinne des § 52 Abs. 3 Satz 2 LBauO aus, wenn die Anlage aus der freien Landschaft deutlich erkennbar und wahrnehmbar ist (so Jeromin, in: Jeromin, LBauO Rh-Pf, a.a.O., § 52 Rn. 33 und VG Neustadt a.d.W., Urteil

vom 4. Juli 2002 – 4 K 646/02.NW –, juris Rn. 19). Dabei ist zu beachten, dass die Vorschrift den Schutz des Landschaftsbildes bezweckt, das durch derartige künstliche und – ihrem Zweck entsprechend – meist auffällig gestaltete Anlagen nicht beeinträchtigt werden soll. Durch das Verbot soll darüber hinaus eine "Ruhezone" geschaffen werden, in der die Bevölkerung nicht oder nur wenig durch Werbung in Anspruch genommen wird (s. Jeromin, in: Jeromin, LBauO, a.a.O., § 52 Rn. 32). Die Werbeanlage muss daher durch ihre Gestaltung, Größe und Stellung auf dem jeweiligen Grundstück in den Außenbereich hineinwirken und die Erwartung an Ruhe und Erholung in Natur und freier Landschaft spürbar beeinträchtigen (so Kemper, in: Spannowsky/Otto, Bauordnungsrecht Niedersachsen, 29. Edition 01.12.2019, NBauO § 50, Rn. 42). Neben der Erkennbarkeit der Anlage muss diese daher mindestens Unruhe in die geschützte Ruhezone bringen.

- ³² Nach diesen Maßgaben ist der Senat aufgrund der Ortsbesichtigung zu der Überzeugung gelangt, dass der Fahnenmast im konkreten Fall trotz seiner Lage am Ortsrand nicht in die freie Landschaft wirkt, da er aufgrund seines Standorts und seiner äußeren Gestalt nicht geeignet ist, die Ruhe und Erholung in der freien Landschaft zu beeinträchtigen. Begibt man sich vom Fahnenmast aus in den Außenbereich, so führt der Weg zunächst auf seiner Straßenseite an der Straße entlang. Dort befindet sich zwar keine Bebauung, aber hinter dem Fußweg fällt das Gelände steil ab zum Klingbach, der auf beiden Seiten von dichtem Bewuchs gesäumt ist und keine Übergangsmöglichkeit bietet. „Freie Landschaft“, die zugänglich ist und der Erholung dienen könnte, ist auf dieser Seite abgesehen von dem Fußweg entlang der Straße gar nicht vorhanden. Erreicht man die zugängliche freie Landschaft auf der anderen Straßenseite am Ende der dortigen Bebauung, ist der Fahnenmast zwar immer noch sichtbar, aber nicht geeignet, eine eventuelle Ruhezone im Außenbereich zu beeinträchtigen. Der Blick wird hier wesentlich mehr durch die durchgängige und kompakte Bebauung auf der anderen Straßenseite gefangen genommen. Eine zusätzliche, die Ruhe und Erholungsfunktion der freien Landschaft beeinträchtigende Wirkung kommt dem farblich unauffällig gestalteten und in der Höhe den First des dahinter befindlichen Mehrfamilienhauses nicht überschreitende Fahnenmast nach Einschätzung des Senats in der Örtlichkeit nicht zu. Da eine Wirkung in die freie Landschaft nicht gegeben ist, ist auch kein Verstoß gegen § 52 Abs. 3 Satz 2 LBauO gegeben.

- 33 **b.** Eine materielle Illegalität des Fahnenmastes ergibt sich auch nicht aus § 52 Abs. 4 Satz 1 LBauO. Diese Vorschrift schränkt die Zulässigkeit von Werbeanlagen im Innenbereich in bestimmten Baugebietstypen, unter anderem dem allgemeinen Wohngebiet, ein. Die Vorschrift ist auf den unbeplanten Innenbereich analog anwendbar, solange sich die Umgebung einem Baugebiet im Sinne der Baunutzungsverordnung – BauNVO – zuordnen lässt (Jeromin, in: Jeromin, LBauO Rh-Pf, a.a.O., § 52 Rn. 42).
- 34 Die Eigenart der näheren Umgebung um das Vorhabengrundstück lässt sich aber nicht einem solchen Baugebiet zuordnen. Der die nähere Umgebung bildende Bereich reicht grundsätzlich so weit, wie sich die Ausführung des betroffenen Vorhabens auswirken kann und wie die Umgebung ihrerseits den bodenrechtlichen Charakter des Baugrundstücks prägt oder doch beeinflusst (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 2016 – 4 C 7.15 –, juris, Rn. 9). Maßgeblich für die Beurteilung ist dabei, was auf dem Grundstück und in der näheren Umgebung vorhanden ist oder nach außen wahrnehmbar in Erscheinung tritt (vgl. OVG RP, Urteil vom 10. April 2019 – 8 A 11799/17.OVG –, juris, Rn. 56 m.w.N.).
- 35 Der vom Senat mit Urteil vom 26. August 2020 – 8 A 11749/19.OVG –, juris, für unwirksam erklärte Bebauungsplan „W.straße ...“, in dem ein allgemeines Wohngebiet festgesetzt war, umfasste lediglich das klägerische Grundstück und drei südwestlich gelegene Grundstücke, von denen zwei mittlerweile bebaut sind. In Bezug auf die damals streitgegenständliche Frage des Maßes der baulichen Nutzung hat der Senat für die Bestimmung des Umkreises der zu beachtenden vorhandenen Bebauung auf die Bebauung beiderseits der W.straße bis zur P.straße und die angrenzende Bebauung auf der Ostseite der G.straße abgestellt. Allerdings diente der Umkreis der zu beachtenden vorhandenen Bebauung der Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung und war daher enger zu fassen als bei der Ermittlung des Gebietscharakters (s. Urteil vom 26. August 2020, a.a.O., juris Rn. 58).
- 36 Im Rahmen der Ortsbesichtigung bestand unter den Beteiligten Einigkeit, dass der hier maßgebliche Umkreis die beiderseitige Bebauung der W.straße vom Ortsausgang bis zur Einmündung der M.straße beinhaltet. Die so bestimmte nähere Umgebung kann

nach Ansicht des Senats keinem der in der BauNVO definierten Baugebiete zugeordnet werden, insbesondere nicht einem allgemeinen Wohngebiet. In dem Gebiet befindet sich sowohl reine Wohnbebauung, als auch ein größeres Autohaus und einige kleinere gewerbliche Nutzungen (s. Niederschrift S. 3 f.). Gegen eine Einordnung der näheren Umgebung als allgemeines Wohngebiet spricht bereits das Autohaus, das nicht unter § 4 Abs. 1 Nr. 2 BauNVO und als in der Regel störender Gewerbebetrieb auch nicht unter § 4 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO fällt. Angesichts der Größe dieses Geländes und der weiteren gewerblichen Nutzungen ist nach Ansicht des Senats nicht davon auszugehen, dass der Gebietsausschnitt noch so primär durch Wohnbebauung geprägt ist, dass man von einem allgemeinen Wohngebiet ausgehen könnte. Es handelt sich um eine typische Gemengelage, die entsteht, wenn eine dörfliche und durch landwirtschaftliche Nutzung geprägte Struktur den Wandel zu Wohnnutzung und (klein)gewerblicher Nutzung vollzieht.

- ³⁷ Da die Einschränkungen des § 52 Abs. 4 Satz 1 LBauO mangels Vorliegen eines allgemeinen Wohngebiets nicht gelten, setzt die baurechtliche Zulässigkeit des Fahnenmastes lediglich noch voraus, dass sich dieser im Sinne des § 34 Abs. 1 BauGB in die vorhandene Bebauung einfügt. Daran hegt der Senat jedoch angesichts seiner Unauffälligkeit und im Vergleich zum Gebäudefirst niedrigeren Höhe keinen Zweifel.
- ³⁸ Nach alledem stellt sich der streitgegenständliche Fahnenmast nicht als materiell rechtswidrig dar, so dass die Beseitigungsverfügung des Beklagten rechtswidrig war und daher aufzuheben ist.