

Vorwort

Unter „**Außenwerbung**“ ist die (allgemein sichtbare) Werbung (Propaganda; Reklame) aller Art im öffentlichen Verkehrs- (Straßen-) Raum zu verstehen, die branchenüblich „**Out-of-Home Media**“ (OOH), auch „**Outdoor Media**“, bezeichnet wird. Außenwerbung kommt in verschiedenartigen Formen vor. Sie reicht von der einfachen Plakat-Werbung bis hin zur stark zunehmenden sog. „**Digital Out-of-Home**“ (DOOH) über Bildschirme, energiesparende LED-Flächen¹ und Projektionen im öffentlichen Raum, die, von Computern gesteuert und vernetzt („**online**“), Werbung ausstrahlen.² Und sie reicht vom einfachen „**Nasenschild**“, etwa an der Stätte der eigenen Leistung eines Einzelhandelbetriebes, bis hin zum sog. **BlowUp-Poster**, einem Riesenposter im sog. urbanen Raum, das Formate von 120 m² (10 m × 12 m), 144 m² (12 m × 12 m) oder sogar 225 m² (15 m × 15 m) aufweisen kann. Außenwerbung kann **Eigenwerbung** oder – dies vor allem – **Fremdwerbung** sein. Sie kann **gewerblich, handwerklich, beruflich, gemeinnützig, religiös, politisch** sein.

Außenwerbung ist für eine breite interessierte Öffentlichkeit gedacht. Sie wartet in einer die Aufmerksamkeit lenkenden Weise dort, wo eine Vielzahl von ansprechbaren Menschen als sog. **Rezipienten** (Werbungsempfänger) unterwegs ist. Sie ist vor allem für die (gewinnorientierte) Wirtschaft als Teil der sog. kommerziellen Kommunikation von hervorgehobener Bedeutung. **Kommerzielle Kommunikation** hat jede Form der Kommunikation zum Inhalt, welche der unmittelbaren oder mittelbaren Förderung des Absatzes von Waren, Dienstleistungen oder des Erscheinungsbildes eines Unternehmens, einer sonstigen Organisation oder einer natürlichen Person dient, die eine Tätigkeit im Handel, Gewerbe, Handwerk oder einen freien Beruf als Arzt, Rechtsanwalt, Steuerberater, Architekt u. Ä. m. ausübt.

Außenwerbung tritt neuerdings auch als hochwertige und in optisch-bauästhetischer Hinsicht ansprechende **Stadtmöblierung im öffentlichen Verkehrsraum** auf; Stadtmöbel können allein für Werbezwecke geschaffen werden. Dies belegen beispielhaft die klassischen City-Light-Poster (CLP), City-Light-Säulen (CLS; Litfaß-Säulen), City-Light-Boards (CLB), die urbanen BlowUp- (Riesen-) Poster sowie die Warthallen und City-Toiletten mit integrierten Werbeflächen, die Recycling-Behälter mit hinterleuchteter Plakatwerbung, auch die Stadtinformationsanlagen.

Die lokalen Werberechte Privater auf öffentlichem Grund und Boden (**Stadtmöblierungsrechte**) werden von den Städten und den Gemeinden zuneh-

1 „**LED**“ (Akronym; **deutsch**: Leuchtdiode; **engl.**: Light-Emitting-Diode; **franz.**: Diode Électroluminescente).

2 Die „**DOOH**“ gilt als programmatischer Einstieg in die Werbetechnik der Zukunft. Im Gegensatz zu klassischer Plakat-Werbung befinden sich die digitalen „**Screens**“ (Bildschirme) nicht nur auf der Straße, sondern überall dort, wo Menschen sich aufhalten (im Bereich von Flughäfen, Bahnhöfen, Supermärkten, Einkaufszentren, auch in Fitness-Studios, Schnell-Restaurants). Werbemaßnahmen von Ärzten dürfen standesrechtlich weder anpreisend, irreführend noch vergleichend sein (vgl. § 27 III BerufsO Landesärztekammer BW v. 21.9.2016 [ÄBW S. 506]), zul. geändert durch Satzung v. 22.4.2020 [ÄBW S. 259]).

Vorwort

mend durch (wirksame) Verwaltungsverträge (§§ 54 Satz 2 und 56 I LVwVfG; sog. Werbe-, Sondernutzungsverträge) und vergaberechtlich durch sog. Dienstleistungskonzessionen an private Werbeunternehmen vergeben (Text Rn 239 ff.). So bietet z. B. die bundesweit bekannte **Firma Wall GmbH**,³ ein deutsches (Filial-) Unternehmen der französischen **JCDecaux SA Gruppe**⁴ mit Sitz in Berlin, den Städten und Gemeinden im Rahmen von Verträgen individuell konzipierte Stadtmöbel an, die sie kostenfrei installiert, reinigt und wartet („Alles-aus-einer-Hand-“ System). Das Unternehmen refinanziert die kostenfreien Produkte und Dienstleistungen über die Vermarktung der in die Stadtmöbel integrierten Werbeflächen. Darüber hinaus werden die Städte und Gemeinden an den Einnahmen der Außenwerbung beteiligt.

Außenwerbung kann auch – und dies nicht selten – in der Form des sog. **wilden Plakatierens vorkommen**, nämlich durch unbefugtes Anbringen von Plakaten auf dafür nicht vorgesehenen Flächen (**Werbung in Form von bloßen Anschlägen**). Diese Art von Werbung gehört bewusst nicht zu den Werbeanlagen im Sinne der LBO (§ 2 IX 3 Nr. 2 LBO). Sie ist dem allgemeinen Polizeirecht vorbehalten. Insoweit sind die **Ortspolizeibehörden der Gemeinden** in Baden-Württemberg ermächtigt, durch **Polizeiverordnungen** (§ 17 PolG 2020)⁵ und ggf. durch **Einzelmaßnahmen** (§§ 1 und 3 PolG 2020) dagegen einzuschreiten (Text Rn 39). Im Übrigen kann sich wildes Plakatieren **strafrechtlich als Sachbeschädigung** wegen unbefugter Veränderung des Erscheinungsbildes einer fremden Sache erweisen (§ 303 II StGB), was ordnungsrechtlich mit einer **Störung der öffentlichen Sicherheit** (§ 1 PolG 2020) verbunden ist. Und es kann **zivilrechtlich Unterlassungs- bzw. Beseitigungsansprüche** (§ 1004 BGB) begründen (vgl. Text Rn 40).

Eine besondere Art von Werbung ist das branchenüblich so bezeichnete **Guerilla-Marketing** vor allem als **Marketing-Mix**, dessen geistiger Vater der US-amerikanischen Marketing-Experte **Jay C. Levinson**⁶ ist. Damit werden ungewöhnliche Vermarktungsaktionen bezeichnet, die mit geringem Mitteleinsatz eine große (Werbe-) Wirkung versprechen (vgl. Text Rn 47). Es gibt darüber hinaus unterschiedliche **Guerilla-Marketing-Taktiken**, die von Mund-Propaganda bis hin zur Schleichwerbung reichen.

-
- 3 Der Unternehmer **Hans Wall** (*1942 bis †2019) gründete 1976 im nordbadischen Ettlingen (Kreis Karlsruhe) die **Firma Wall Verkehrsanlagen GmbH**. Er ist der erste deutsche Stadtmöblierer und Außenwerber mit einem eigenen Produktionswerk.
 - 4 **Etablissement (Ets.) JCDecaux Société Anonyme (SA)** ist ein international tätiges Unternehmen mit Sitz in Neuilly-sur-Seine (Département Hauts-de-Seine), das auf Außenwerbung und Stadtmöbel für die Außenwerbung sich spezialisiert hat. Die Aktiengesellschaft (AG) nach französischem Recht (SA) ist an der Pariser Börse „**Euronext**“ notiert und weltweit eines der größten Außenwerbungsunternehmen. Gründer des Unternehmens ist **Jean-Claude Decaux** (*1937 bis †2016), der 1964 das Geschäft mit der Außenwerbung in seiner französischen Heimat begonnen hatte.
 - 5 Polizeigesetz (PolG) v. 6.10.2020 (GBl. S. 735), gültig ab 16.1.2021; vgl. LT-Drucks. 16/8448 v. 14.7.2020 (Gesetzentwurf).
 - 6 **Jay Conrad Levinson** (*1933 bis †2013) war ein US-amerikanischer Unternehmensberater. Er war der Gründer der internationalen „Guerilla Marketing Association“, Coach und Fachbuchautor von vielen Büchern zum Thema „**Guerilla-Marketing**“, die in sehr vielen Sprachen erschienen sind (vgl. **J. C. Levinson**, a. a. O.).

Neuartig ist das **Air Touch Window**, eine interaktive Schaufensterwerbung, die branchenüblich zur **Out-of-Home Media** (Outdoor Media) und damit zur Außenwerbung gerechnet wird (Text Rn 44). Neuartig sind auch die gelegentlich vorkommenden sog. **Moving Boards**, die ausschließlich zu **verkehrsforeignen** (d. h. Werbungs-) Zwecken eingesetzt werden und die deshalb als straßen- und wegerechtliche Sondernutzung zu qualifizieren sind (Text Rn 233).

Das **Recht der Außenwerbung** ist – und dies vor allem – **Bestandteil des öffentlichen Baurechtes**. Das **öffentliche Baurecht** zerfällt in das (bundesrechtliche) allgemeine und besondere **Städtebaurecht** (Text Rn 109 ff.) einerseits und in das (landesrechtliche) **Bauordnungsrecht** (Text Rn 13 ff.) andererseits.⁷ Es wird ergänzt durch das sog. **Baunebenenrecht** (Text Rn. 91 ff.). Außenwerbung ist deshalb nicht und nicht überall schrankenlos möglich und zulässig. Sie hat mitunter unterschiedliche und verschiedenartige rechtliche (Zulässigkeit-, Zulassungs-) Hürden zu überwinden. Diese Hürden haben sich als (hinderliches) „**Fachrecht**“ (Text Rn 13 ff.) niedergeschlagen

- in verschiedenartigen (Bundes-, Landes-) **Gesetzen**⁸ und **Rechtsverordnungen**,

Achtung

Soweit es hier um **Landesrecht** geht, wird beispielhaft auf das **baden-württembergische Landesrecht** Bezug genommen, das Parallelen zu entspr. Vorschriften in anderen Bundesländern aufweist; die zitierte obergerichtliche Rspr ist deshalb und insoweit nicht auf die Rspr in Baden-Württemberg beschränkt. Auch die angefügten Literaturnachweise sind länderneutral.

- in bestehenden (rechtswirksamen) städtebaurechtlichen (Administrativ-) **Satzungen der Städte und Gemeinden**, namentlich in Bebauungsplänen als Festsetzungen (§§ 9 und 30 BauGB), in Vorschriften aufgrund von Sanierungssatzungen (§§ 142 I 1 und 144 I 1 BauGB) und aufgrund von Erhaltungssatzungen (§§ 172 I 1, I 2, III und 173 BauGB) sowie in bauordnungsrechtlichen Örtlichen Bauvorschriften der Gemeinden (ÖBauV; § 74 I 1 Nr. 1, I 1 Nr. 2 LBO) und in denkmalrechtlichen **Gesamtanlagen- (Ensemble-) Schutzzsatzungen** der Gemeinden (§ 19 DSchG).

Das **Recht der Außenwerbung** kann deshalb durchaus als fachübergreifendes **Querschnittsrecht** (Text Rn 9 f.) bezeichnet werden.

Das dem **allgemeinen Städtebaurecht** angehörende flächenbezogene sog. **Bebauungsgrecht** (§§ 29 bis 38 BauGB, BauNVO; Text Rn 109 ff.) enthält materielle Anforderungen auch an bauliche Anlagen der Außenwerbung (bauliche Werbeanlagen), die als **eigenständige bebauungsrechtliche Vorhaben** (§ 29 I

7 Vgl. dazu BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.6.1954 – 1 PBvV 2/52 –, BVerfGE 3, 407.

8 Zu den **Gesetzgebungsztändigkeiten** vgl. Art. 70 ff. GG; Voßkuhle/Wischmeyer, Grundwissen – Öffentliches Recht: Gesetzgebungscompetenzen, JuS 2020, 315 ff.

Vorwort

BauGB)⁹ zu betrachten sind und die als Vorhaben vor allem an den hinderlichen Festsetzungen eines Bebauungsplanes (§ 30 BauGB), an Beeinträchtigungen des Ortsbildes in den sog. faktischen Bebauungsbereichen (§ 34 I 2 BauGB)¹⁰ und als sonstige Vorhaben an beeinträchtigten öffentlichen Belangen im Außenbereich (§ 35 II, III, V 1 BauGB) scheitern können.

Das **Bebauungsrecht** wird – in negativer Hinsicht – ergänzt sowohl durch das **Veränderungssperrenrecht** (§§ 14, 16 bis 18 BauGB, Text Rn 147 ff.)), das zum Erlass von (Gemeinde-) Satzungen ermächtigt, als auch durch das **Zurückstellungsrecht** (§ 15 I 1, III BauGB; §§ 9 und 22 LVwFvG), die beide (alternativ) zur Sicherung einer bestimmten, bereits hinreichend konkretisierten und zulässigen gemeindlichen Bauleitplanung ab dem wirksam gefassten und bekannt gemachten Planeinleitungsbeschluss (§ 2 I 2 BauGB) – zeitlich beschränkt – vorhabenhindernd eingesetzt werden können. Und es kann bei Bedarf darüber hinaus ergänzt werden durch Satzungen der Gemeinden insb. über förmlich festgelegte Sanierungsgebiete (§ 142 I BauGB; Text Rn 159 ff.) bzw. über Erhaltungsgebiete (§ 172 BauGB; Text Rn 168 ff.), die dem **besonderen Städtebaurecht** zugeordnet sind und die sich gleichfalls vorhabenhindernd auswirken können.

Das (anlagen-, objektbezogene) **Bauordnungsrecht** (Text Rn 13 ff.) enthält sowohl formell-rechtliche als auch materiell-rechtliche Anforderungen an **Anlagen der Außenwerbung** (Werbeanlagen), die in den Bauordnungen der einzelnen Bundesländer im Grundsatz identische inhaltliche Aussagen treffen, zumal sie an der ständig aktualisierten **Musterbauordnung (MBO) der Bauministerkonferenz (ARGEBAU)**¹¹ ausgerichtet sind. Die MBO selbst ist kein Gesetz und hat auch sonst keine rechtlichen Auswirkungen. Sie ist lediglich als Vorschlag und Anregung gedacht; sie soll dazu dienen, die kraft Verfassung dem Landesrecht unterliegenden Bauordnungen der einzelnen Bundesländer (vgl. Art. 72 I GG) zu vereinheitlichen, was bisher nur in Ansätzen gelungen ist (zu **Werbeanlagen** vgl. § 10 MBO). Die einzelnen Bauordnungen enthalten dann auch im Wesentlichen inhaltlich und strukturell übereinstimmende Vorschriften; sie unterscheiden sich nur in mehr oder weniger deutlichen Einzelheiten.¹² Im Übrigen ist das **öffentlichen Baurecht** insgesamt offen, rechtsverbindliche Regelungen über Werbeanlagen in anderen Rechts- und Fachgebieten, vor allem natur- und landschaftsschutz- sowie denkmalschutz- und straßenrechtliche Regelungen ergänzend bzw. aufdrängend hinzunehmen (vgl. § 29 II BauGB).

Das **Recht der Außenwerbung** ist nicht nur in **rechtlicher Hinsicht**, und zwar vor allem wegen der vielfach vorkommenden unbestimmten und auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffe (z. B. Begriffe, wie Verunstaltungen als handgreifliche Negation des Schönen,¹³ erhebliche Beeinträchtigungen eines Erscheinungsbildes), sondern auch aus **tatsächlicher (beweiserheblicher) Sicht der Dinge** ge-

9 BVerwG, Urt. v. 3.12.1992 – 4 C 27/91 –, ZfBR 1993, 142 = BauR 1993, 315 = NVwZ 1993, 383 = VBIBW 1993, 217.

10 BVerwG, Urt. v. 11.5.2000 – 4 C 14/98 –, BauR 2000, 1848 = NVwZ 2000, 1169 = ZfBR 2001, 58.

11 **Musterbauordnung (MBO)**, Fassung 11.2002, zul. geändert durch Beschl. der Bauministerkonferenz (ARGEBAU) v. 22.9.2019 (im Internet abrufbar unter: <https://www.is-argebau.de/verzeichnis.aspx?id=991&co=75909860991>).

12 Die **Liste der Bauordnungen der einzelnen Bundesländer** ist im Internet abrufbar unter: https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_deutscher_Bauordnungen.

13 Grundlegend BVerwG, Urt. v. 28.6.1955 – I C 146/53 –, NJW 1955, 1647.

eignet, (entscheidungserhebliche) Zweifelsfragen aufzuwerfen. Eine fast unübersehbare Zahl an (verwaltungs-) gerichtlichen Entscheidungen aller Instanzen in allen Bundesländern belegen diesen nicht ganz einfach zu bewältigenden Rechtsbefund.

Dieses Buch ist das mediale Ergebnis von richterlich gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnissen sowie von – über einen langen Zeitraum – häufig wiederkehrenden Fachveranstaltungen für die Aus- und für die Fortbildung von Praktikern vor allen in Baden-Württemberg. Es soll allen denjenigen, die es mit dem „**Recht der Anlagen-Außenwerbung**“ gewerblich, handwerklich, beruflich, beratend, behördlich, privat oder in sonstiger Weise – und dies nicht nur in Baden-Württemberg – zu tun haben, zum Nutzen gereichen. Dazu soll die systematische Darstellung dieses umfassenden und vielschichtigen Querschnittsrechtsgebietes als Orientierungshilfe in der hier gebotenen gedrängten Darstellung beitragen.¹⁴

Der Autor ist für alle weiterführenden Hinweise sowie für Fragen und Antworten aus der praktischen Arbeit dankbar und – dies vor allem – kritischen Anregungen gegenüber stets offen. Bitte wenden Sie sich an:

W. Kohlhammer GmbH
Lektorat Recht und Verwaltung
Heßbrühlstr. 69
70565 Stuttgart
E-Mail: recht@kohlhammer.de

Im Januar 2021

Karlheinz Schlotterbeck

¹⁴ Zur orientierenden Übersicht vgl. Rn 10.