

Teil A Einführung

I. Außenwerbung; geschichtliche Entwicklung

Meilensteine für die **Entwicklung der Außenwerbung** (Out-of-Home Media [OOH-Werbung]; Outdoor-Media,¹⁵ Reklame, Propaganda) sind die Eingravierungen in Stein seit „**Pompeji**“, die Entwicklung des Buchdruckes mit mobilen Metall-Lettern (Mobil-Letterndruck) in Europa durch **Johannes Gensfleisch** (*1398 [?] bis †1468), genannt **Johannes Gutenberg** (1445), die Radiertechnik des **Rembrandt Harmenszoon van Rijn** (*1606 bis †1669), genannt **Rembrandt**, zwei Jahrhunderte später sowie die Erfindung der Lithographie (des Flachdruckes) durch **Alois Senefelder** (*1771 bis †1834) ab 1796. Das Lichtdruck-Verfahren war um 1900 sehr beliebt; im Rahmen dieses Verfahrens hat dann der sehr weit verbreitete Offsetdruck sich herausgebildet.

Die sog. **Litfaß-Säule** schreibt ein Stück Stadt- und Kulturgeschichte. Sie ist eine von den Gemeinden öffentlich aufgestellte hohle Rundsäule (sog. Annocier-Säule; Höhe: 2,20 m bis 3,60 m; Umfang: 3,60 m bis 4,30 m), die zum Anschlagen von (Werbe-) Plakaten verpachtet wird. Sie ist benannt nach dem Druckerei-Besitzer und Verleger **Ernst Theodor Amandus Litfaß** (*11.2.1816 bis †27.12.1874), der am 5.12.1854 mit dem Berliner Polizeipräsidenten **Karl Ludwig Friedrich Hinkeldey** (*19.1805 bis †10.3.1856) einen Vertrag über „öffentlichen Zettelaushang“ an Säulen und Brunnen-Einfassungen abschloss und – nach englischen und französischen Vorbildern – am 15.4.1855 die erste sog. Litfaß-Säule aufstellte (Ziegenbockswache; Münzstraße, Berlin-Mitte). Er bekam von der Stadt Berlin ein bis 1865 gültiges Monopol für die Aufstellung seiner Säulen.

Die **Außenwerbung** ist heute ein nicht zu übersehender Teil der **gestaltenden Stadtmöblierung**¹⁶ vor allem mit Hilfe der sog. Mega- (City-) Light-Boards (MLB; CLB), City-Light-Säulen (CLS), City-Light-Poster (CLP) und sowie mit Hilfe der besonders auffallenden sog. BlowUP-Riesenposter (Mega-Poster).¹⁷ Stark zunehmend ist die sog. **Digital Out-of-Home** (DOOH) über Bildschirme, energiesparende LED-Flächen¹⁸ und Projektionen im öffentlichen Raum, die, von Computern gesteuert und vernetzt (**online**), Werbung ausstrahlen; dafür stehen die **LED-Videowände**, die durch große Anzeigeflächen zur Darstellung von bewegten Bildern gekennzeichnet sind.¹⁹

¹⁵ „**Out-of-Home Media**“ (OOH-Werbung) oder „**Outdoor Media**“ steht fachsprachlich für „Werbung im öffentlichen Raum“.

¹⁶ Vgl. Vorwort.

¹⁷ **BlowUP-Riesenposter** sind standortabhängige (Riesen-) Formate von 100 m² bis über 17 000 m² an strategischen Standorten, z. B. im Bereich von Flughäfen, in innerstädtischen Bereichen, z. B. in Szenevierteln, Einkaufsmeilen, Finanz- und Ballungszentren, sowie an stark befahrenen Zu- und Ausfahrtstraßen.

¹⁸ „**LED**“ (Akronym; **deutsch**: Leuchtdiode; **engl.**: Light-Emitting-Diode; **franz.**: Diode Électroluminescente).

¹⁹ Wohlfahrt, a.a.O.

II. Außenwerbung – Begriff, Inhalt, Arten, Bestandteile

1. Begriff

- 4 Die Außenwerbung hat die **externe** („außen“) **ortsgebundene, visuelle Kommunikation** zum Inhalt, die im Gegensatz steht zur
- nur **internen Reklame** (etwa innerhalb von Hallen für Großveranstaltungen und von Markthallen sowie von anderen Gebäuden, wie Einkaufsmärkten, oder von geschlossenen Bereichen, wie Sportstätten-Bereichen),
 - zur **akustischen Reklame** (etwa mittels Lautsprecher),
 - zur **fahrenden Reklame** (mittels bewegter Kraftfahrzeuge; „**rollende Eis-diele**“),
 - zur **fliegenden Reklame** (mittels Luftwerbung).²⁰
- 5 Die Außenwerbung umfasst nicht die bloßen Werbeveranstaltungen (sog. **Marketing-Promotionen**). Dabei handelt es sich **im weiteren Sinn** um eine Gruppe von Instrumenten des Marketings, nämlich um punktuelle, temporäre und eher ergänzende Maßnahmen zur absatzsteigernden Beeinflussung von Verkäufern, Handelsbetrieben oder Konsumenten, **in einem engeren Sinn** um absatzstimulierende Maßnahmen am Ort des Verkaufs. Als Maßnahmen kommen insb. in Betracht: Warenproben, Gutscheine, Prämien, Sonderpreise, Vorführungen, Preisausschreiben, Verlosungen. Bei Verbraucher-Promotionen sind es Rabatte, Gemeinschaftswerbung, Verkaufaktionen, Display-Werbung u. a. Aktivitäten des Merchandisings; bei Verbraucher-Promotionen stehen Kundengewinnung, Erhöhung der Markentreue, Verbrauchsintensivierung und Induzierung von Impuls-käufen als Ziele im Mittelpunkt.²¹

2. Inhalt, Arten

- 6 **Außenwerbung** ist ein Teil der umfassenden kommerziellen Kommunikation. **Kommerzielle Kommunikation** ist jede Form der Kommunikation, die 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 oder Handwerk oder in einem freien Beruf ausübt (vgl. dazu § 2 Satz 1 Nr. 5 TMG).²² Die kommerzielle Kommunikation erfasst die kommerzielle (Außen-) Werbung. **Kommerzielle (Außen-) Werbung** ist jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerkes oder freien Berufes mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen zu fördern.

²⁰ Rn 22.

²¹ Vgl. dazu VGH BW, Urt. v. 16.1.2008 – 5 S 393/06 –, VBlBW 2008, 298 = BWGZ 2008, 235 (Scientology-Veranstaltungen).

²² Telemediengesetz (TMG) v. 26.2.2007 (BGBl. I S. 179), zul. geändert durch Art. 1 G v. 19.11.2020 (BGBl. I S. 2456).

Die Außenwerbung ist indessen nicht auf kommerzielle (Außen-) Werbung beschränkt. Sie kann auch **gemeinnützige,²³ religiöse, politische oder sonstige Werbung** zum Inhalt haben (in Form von Anpreisungen oder Ankündigungen).

Beispiel

Anlagen der Außenwerbung sind auch häufig die an Ortseingängen aufgestellten Gottesdienstanzeiger.²⁴ Dasselbe gilt für aufgestellte oder angebrachte Werbeanlagen der politischen Parteien, namentlich (Plakat-) Wahlwerbung.

3. Bestandteile – Werbemittel, Werbeträger

Die Außenwerbung besteht sowohl aus **Werbemitteln** als auch aus **Werbeträgern**.

- **Werbemittel** kommunizieren Werbebotschaften. Der Begriff bezeichnet die gestaltete (objektivierte) Form der Werbebotschaft (Plakate, Anschläge, Beschriftungen, Beleuchtung); statt des Begriffes Werbemittel wird im Online-Bereich oftmals auch von „**Advertisement (Ad)**“ gesprochen, was nichts anderes als „**Werbung**“ (franz.: publicité) bedeutet.
- Die Werbebotschaft wird durch **Werbeträger** übermittelt. Der Begriff „**Werbeträger**“ bezeichnet das Medium zur Übertragung von Werbebotschaften, mit dessen Hilfe Werbemittel an die Werbeempfänger (sog. Rezipienten) herangeführt werden können.

Beispiel

Die Litfaß-Säule ist der **Werbeträger** für die einzelnen Plakate als **Werbemittel**.

III. Außenwerbung – Querschnittsrecht

1. Allgemeines

Das **Recht der Außenwerbung** ist keine in sich geschlossene, auf nur ein bestimmtes Rechts- oder Fachgebiet beschränkte Rechtsmaterie. Denn die dazu gehörenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften finden sich auf allen Ebenen der Normenhierarchie (Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen) in unterschiedlich strukturierten Rechtsgebieten und verstreut über verschiedene Bundes- und Landesgesetze. Das Recht der Außenwerbung ist wegen dieser interdisziplinären Ansatzpunkte **Querschnittsrecht** in der Form von **Bundes- bzw. Landesrecht²⁵** bzw. **Orts- (Satzungs-) Recht²⁶**.

9

²³ Eine Körperschaft verfolgt **gemeinnützige Zwecke**, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern (vgl. § 52 I AO). Als Förderung der Allgemeinheit ist insbesondere anerkannt „... die Förderung von Wissenschaft und Forschung, Bildung und Erziehung, Kunst und Kultur, der Religion, der Völkerverständigung, der Entwicklungshilfe, des Umwelt-, Landschafts- und Denkmalschutzes, des Heimatgedankens“ (vgl. § 52 II AO).

²⁴ Rn 29 f.

²⁵ Zu den **Gesetzgebungszuständigkeiten** vgl. Art. 70 ff. GG; Voßkuhle/Wischmeyer, Grundwissen – Öffentliches Recht: Gesetzgebungskompetenzen, JuS 2020, 315 ff.

²⁶ Dziallas, a. a. O.

2. Orientierende Übersicht

- 10** Die Außenwerbung als Sachverhalt kann Rechtsfragen auf unterschiedlichen Rechts- und Fachgebieten aufwerfen, die in der nachstehenden orientierenden Übersicht aufgeführt sind.

1	(Landes-) Bauordnungsrecht	LBO BW	Sachlicher Anwendungsbereich (§ 1)
	1a Formelles Bauordnungsrecht		Bauverwaltungsverfahrensrecht (§§ 49 und 50 I Anhang Nr. 9, II)
	1b Materielles Bauordnungsrecht		Spezielles Abstandsflächenrecht (§§ 5 bis 7; § 74 I 1 Nr. 7) Bausicherheitsrecht (§§ 3 I 1 und 16) Baugestaltungsrecht (§ 11) Örtliche Bauvorschriften (ÖBauV) (sog. Werbeanlagen-Satzungen) mit baugestaltungsrechtlichen Anforderungen an Werbeanlagen und Automaten (§ 74 I 1 Nr. 2)
2	Allgemeines (Bundes-) Städtebaurecht	BauGB	Bebauungsrecht (§§ 29 bis 38); Veränderungssperrenrecht (§§ 14, 16 bis 18; Gemeindesatzungen) Zurückstellungsrecht (§ 15; Verwaltungsakte)
		BauNVO	Baugebietsart (§§ 1 bis 15), Nutzungsmaß (§§ 16 bis 21a), Bauweisen (§ 22 BauNVO) überbaubare Grundstücksflächen (§ 23)
3	Besonderes (Bundes-) Städtebaurecht	BauGB	(Gemeinde-) Satzungen über <ul style="list-style-type: none"> – Sanierungsgebiete (§§ 142 ff.) – Entwicklungsbereiche (§§ 165 ff.) – Erhaltungsgebiete (§§ 172 f.) – Stadtumbaugebiete (§ 171d)

		GQP	<ul style="list-style-type: none"> – private Initiativen zur Stadtentwicklung (sog. eigentümergetragene Aufwertungsbereiche) (§ 171f BauGB; § 2 II 2 Nr. 5 GQP)
4	(Landes-) Denkmalrecht	DSchG BW	<p>Allgemeine Schutzvorschriften (§§ 6 ff.)</p> <p>Eingetragene Kulturdenkmale (§§ 12 ff.)</p> <p>Satzungen der Gemeinden über den Schutz von Gesamtanlagen (sog. Ensemble-Schutzsatzungen; § 19 I)</p>
5	(Bundes-, Landes-) Naturschutz- und Landschaftspflegerecht	BNatSchG NatSchG BW	<p>Rechtsverordnungen, Satzungen (§§ 20 ff. BNatSchG; §§ 28 ff. NatSchG BW)</p> <p>§ 21 IV bis IX NatSchG BW 2020²⁷ (Werbeanlagen, Himmelsstrahler u. Ä.)</p>
		NLPG	Allgemeine Schutzvorschrift (§ 9 II Nr. 1)
6	(Landes-, Bundes-) Straßen- und Wegerecht	StrG BW FStrG	<p>Sondernutzungen (§ 16 StrG; § 8 FStrG)</p> <p>Anbaubeschränkungen (§ 22 StrG; § 9 FStrG)</p> <p>Satzungen der Gemeinden über Anbaubeschränkungen längs der Gemeindeverbindungsstraßen (§ 22 VII StrG)</p>
		LEisenbG	Bauliche Anlagen und Lichtreklamen in der Nähe von Bahnanlagen (§ 4)
7	(Bundes-) Straßenverkehrsrecht	StVO	Verkehrsbeeinträchtigungen (§ 33 I 1 Nr. 3, I 2; § 33 II 1, II 2)
8	Anlagenbezogenes (Bundes-) Immissionsschutzrecht	BlmSchG	Licht-Immissionen (§§ 3 I, 22 I)
9	Landesglücksspielrecht	LGlÜG BW	Spielhallen (§§ 40, 44 I, II)
10	(Bundes-, Landes-) Wasserrecht	WHG WG	<p>Festgesetzte Überschwemmungsgebiete (§§ 78 I 1 Nr. 2, III WHG; §§ 65, 84 II WG)</p> <p>Gewässerrandstreifen (§§ 29, 84 II WG; § 38 WHG)</p>

²⁷ Gesetz des Landes Baden-Württemberg zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft (**Naturschutzgesetz – NatSchG**) v. 23.6.2015 (GBl. S. 585), zul. geändert durch Art. 8 G v. 17.12.2020 (GBl. S. 1233/1250).

IV. Außenwerbung; Europäisches Unionsrecht

- 11** Das europäische Unionsrecht garantiert die **Werbefreiheit**. Die **RL 2006/114/EG**²⁸ bezieht sich auf Werbung (Art. 2 lit. b und Art. 3 RL; RL 84/450/EWG)²⁹ und deren unlauteren Auswirkungen sowie die Festlegung der Bedingungen für zulässige vergleichende Werbung (Art. 1 RL). Unter den Begriff „**Werbung**“ fällt jede (verbale, nonverbale, öffentliche oder individuelle) Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerkes oder freien Berufes mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen zu fördern (Art. 2 lit. a RL 2006/114/EG).
- 12** Die europarechtliche **Werbefreiheit** stützt sich auf zwei (von vier) EU-Grundfreiheiten,³⁰ nämlich
- auf die **Dienstleistungsfreiheit** (Art. 56 bis 62 AEUV),³¹ da die Werbung als Vertriebsaktivität eine **Dienstleistung** (Art. 57 AEUV) ist und dadurch geschützt wird,³² Die Dienstleistungsfreiheit (d.h. Dienstleistung ohne Warenlieferung) beinhaltet nach der stRSpr nicht nur Diskriminierungs-, sondern auch Beschränkungsverbote; relevante Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit sind auch Werbeverbote.
 - auf die **Warenverkehrsfreiheit** (Art. 3 und 28 ff. AEUV),³³ da der Absatz von Waren als das Ziel einer Werbung zu betrachten ist.³⁴

28 **RL 2006/114/EG** des Rates v. 10.9.1984 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über irreführende Werbung (ABl. L 376 v. 27.12.2006, S. 21); vgl. dazu ergänzend das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (**UWG**) v. 3.3.2010 (BGBl. I S. 254), zul. geändert durch Art. 1 G v. 26.11.2020 (BGBl. I S. 2568).

29 **RL 84/450/EWG** des Rates v. 10.9.1984 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über irreführende Werbung (ABl. L 250 v. 19.9.1984, S. 17).

30 **Ruffert**, Die Grundfreiheiten im Recht der Europäischen Union, JuS 2009, 97 ff.

31 **Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)** v. 7.6.2016 (ABl. C 202 v. 7.6.2016, S. 50, ber. ABl. C 59 v. 23.2.2017, S. 1).

32 Zum **Prüfschema Dienstleistungsfreiheit** vgl. <https://jura-online.de/lernen/dienstleistungsfreiheit-art-56-ff-aeuv/3480/exкурсus> (Schutzbereich, Eingriff, Rechtfertigung).

33 EuGH, Urt. v. 11.7.1974 – C-8/74 -, NJW 1975, 515 (Dassonville Scotch Whisky); EuGH, Urt. v. 24.11.1993 – C-267/91; C-268/91 -, NJW 1994, 121 (Keck und Mithouard; Keck).

34 Zum **Prüfschema Warenverkehrsfreiheit** vgl. <https://jura-online.de/lernen/warenverkehrsfreiheit-art-28-ff-aeuv/3364/exкурсus> (Schutzbereich, Eingriff, Rechtfertigung); **Kenntner**, a. a. O.

Teil B (Landes-) Bauordnungsrecht

I. Werbeanlagen

1. LBO,³⁵ sachlicher Anwendungsbereich

a) **Regel.** Die Vorschrift des § 1 LBO über den sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes ist die **Einstiegsnorm** in das Bauordnungsrecht. Danach unterfallen dem sachlichen Anwendungsbereich der LBO als **Anlagen der Außenwerbung**³⁶

13

- **bauliche Werbeanlagen** (§ 2 I 1 LBO), nämlich Werbeanlagen (§ 2 IX 1, X 2 LBO), die zum einen „**unmittelbar**“ (!) mit dem „**Erboden**“ verbunden und zum anderen aus „**Bauprodukten**“ (§ 2 X LBO; Art. 2 Nr. 1 BauPVO/EU)³⁷ hergestellt sind (§ 1 I 1 LBO);

Beispiel

Eine freistehende Werbetafel, deren Pfosten auf einem in den Erdboden eingelassenen (Beton-) Fundament errichtet wird, ist eine bauliche Werbeanlage; das (Erboden-) Fundament ist wesentlicher Bestandteil der Werbeanlage, die deshalb als bauliche Einheit auch „**unmittelbar**“ mit dem Erdboden verbunden ist und die im Übrigen aus Bauprodukten besteht.

- **andere (d. h. nicht-bauliche) Werbeanlagen;** an sie werden nicht nur **materialiebauordnungsrechtliche Anforderungen** (vgl. die §§ 11 III Nr. 1 und 3 I 1 LBO), sondern ggf. auch **formelle bauordnungsrechtliche Anforderungen** (vgl. die §§ 49 und 50 I Anhang Nr. 9 Buchst. a bis Buchst. c LBO) gestellt (§ 1 I 2 LBO).

Beispiele

(1) **Werbeänder, die an Bäumen befestigt** sind, sind nicht-bauliche (= andere) Werbeanlagen. Sie sind nicht aus Bauprodukten (§ 2 X LBO) hergestellt und im Übrigen auch nicht „**unmittelbar**“, sondern nur mittelbar über Bäume mit dem Erdboden verbunden. Dasselbe gilt für bloße werbende **Fassadenbemalungen** mangels Herstellung aus Bauprodukten. Tuch und Farbe sind keine Bauprodukte.

(2) Werbetafeln, die an einer **Gebäudefassade** angebracht sind, sind eigenständige nicht-bauliche (= andere) Werbeanlagen. Sie sind zwar aus Bauprodukten hergestellt, aber nicht „**unmittelbar**“, sondern nur mittelbar über das Gebäude, an dem sie angebracht sind, mit dem „**Erboden**“ verbunden sind (§ 2 I LBO). Gleichermaßen gilt für (Fassaden-) **Bemalungen**, die Werbeinhalte haben.

35 Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO) v. 5.3.2010 (GBl. S. 357/358, ber. S. 416), zul. mehrfach geändert durch G v. 18.7.2019 (GBl. S. 313).

36 Rn 4 ff.

37 VO (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 9.3.2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der RL 89/106/EWG des Rates (**Bauproduktenverordnung/EU – BauPVO/EU**) (ABl. L 88 v. 4.4.2011, S. 5, ber. ABl. L 103 v. 12.4.2013, S. 10), zul. geändert durch EUV Nr. 2019/1020 v. 19.6.2019 (ABl. L 169 v. 25.6.2019, S. 1).

- 14** Keine „Werbeanlagen“ im Sinne der LBO sind indessen die im § 2 IX 3 LBO ausdrücklich bezeichneten Werbeanlagen, Lichtwerbungen, Auslagen, Dekorationen und Werbemittel,³⁸ die allerdings aus anderen Gründen als Nicht-Werbeanlagen bauordnungsrechtlich beachtlich sein können.
- 15** b) **Ausnahme.** Werbeanlagen, die Bestandteil einer öffentlichen Verkehrsanlage (z. B. Bestandteil einer dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straße) sind, sind hingegen ausdrücklich dem sachlichen Anwendungsbereich der LBO entzogen (vgl. § 1 II 1 Nr. 1 LBO).

Beispiele

(1) Das **Hinweisschild auf eine „Straßenmeisterei“** als Nebenanlage einer öffentlichen Straße (§ 2 II Nr. 4 StrG) hat wohl keinen werbenden Charakter und scheidet schon als Werbeanlage aus. Hingegen hat ein **Gottesdienstanzeiger am Ortseingang eines Dorfes** zwar werbenden Charakter, gehört aber nicht zu einer öffentlichen Straße weder als Zubehör noch als Nebenanlage.

(2) Die **an Straßenbrücken angebrachten Werbeanlagen** unterfallen als andere Werbeanlagen (§ 1 I 2 LBO) dem sachlichen Anwendungsbereich der LBO. Sie sind nicht etwa gem. § 1 II 1 Nr. 1 LBO vom sachlichen Anwendungsbereich der LBO ausgenommen; sie sind vor allem nicht Zubehör einer öffentlichen Straße (vgl. § 2 II StrG).³⁹

(3) Werbevitrinen, die an einem dem Öffentlichen Personenverkehr (ÖPV) dienenden **Fahrgast-Unterstand** auf einer öffentlichen Straße angebracht sind, unterfallen als andere Werbeanlagen (§ 1 I 2 LBO) gleichfalls dem sachlichen Anwendungsbereich der LBO. Weder der Fahrgast-Unterstand noch die Werbevitrine sind Zubehör der Straße.

- 16** Der Begriff „**öffentliche Verkehrsanlage**“ deckt sich hinsichtlich der „**Bahnanlagen**“ mit dem des § 18 I 1 AEG,⁴⁰ der auf „**Betriebsanlagen der Eisenbahn**“ sich bezieht. Er erfasst auch Werbeanlagen, falls sie **eisenbahnbetriebsbezogen** sind.⁴¹

Beispiele

Werbeanlagen im Bereich der Deutschen Bahn AG, die dem Bahnhoreiseverkehr zugewandt sind (**Innenanlagen**), werden regelmäßig wegen ihrer Eisenbahn-Betriebsbezogenheit den **Betriebsanlagen der Eisenbahn** (d. h. den Bahnanlagen; § 4 I 1 EBO)⁴² als **Nebenbetriebsanlagen** zugeschlagen (§ 4 I 2 EBO); sie unterfallen nicht dem sachlichen Anwendungsbereich der LBO (§ 1 II 1 Nr. 1 LBO).

Hingegen sind **Außenanlagen** (z. B. Werbeanlagen an Eisenbahn-Brückenbauwerken) wegen ihrer fehlenden Eisenbahn-Betriebsbezogenheit grund-

³⁸ Rn 35 ff.

³⁹ **Sträßengesetz für Baden-Württemberg** (StrG) v. 11.5.1992 (BGBl. S. 683), zul. geändert durch G v. 12.11.2020 (BGBl. S. 1039).

⁴⁰ **Allgemeines Eisenbahngesetz** (AEG) v. 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378/2396; 1994 I S. 2439), zul. geändert durch Art. 2 G v. 3.12.2020 (BGBl. I S. 2694).

⁴¹ BayVGH, Urt. v. 9.12.2010 – 2 B 09.1500 –, BauR 2011, 801.

⁴² **Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung** (EBO) v. 8.5.1967 (BGBl. II S. 1563), zul. geändert durch Art. 2 V v. 5.4.2019 (BGBl. I S. 479).

sätzlich sog. **eisenbahnbetriebsfremde Anlagen**. Sie unterliegen als **Nicht-Bahnanlagen** dem sachlichen Anwendungsbereich der LBO.⁴³ Dasselbe gilt auch für die auf dem Gelände der Deutschen Bahn AG im Bereich eines Bahndamms zur Straße hin aufgestellte großflächige Werbetafel (Super-Poster).

Werbeanlagen können baurechtliche Bedeutung erlangen und zwar vor allem als **Errichtungs- (Anbringungs-) Vorhaben**, aber auch als bautechnisch-konstruktives **Änderungs-** oder sogar als **Nutzungsänderungsvorhaben** (vgl. § 2 XIII LBO).

17

Beispiele

- (1) Eine Werbeanlage wird sprachlich zwar nicht „errichtet“, wenn sie an der Außenwand eines Gebäudes angebracht wird. Allerdings steht der Errichtung das „**Anbringen**“ gleich (§ 2 XIII Nr. 1 LBO). Damit ist das **Anbringen** einer Werbeanlage an einem Gebäude (§ 2 II LBO) als andere Anlage i. S. § 1 I 2 LBO letztlich auch ein **Errichtungsvorhaben**.
- (2) Die an einer Gebäudefassade angebrachte unbeleuchtete Werbetafel wird **bautechnisch-konstruktiv geändert**, wenn sie nachträglich zusätzlich beleuchtet wird.
- (3) Wird eine der Fremdwerbung dienende Werbetafel an der Außenwand eines ausschließlich dem Wohnen dienenden Gebäudes angebracht, ist dies nicht nur ein Errichtungs- (Anbringungs-) Vorhaben, sondern zugleich mit einem **Nutzungsänderungsvorhaben** in der Form der **Nutzungserweiterung** (Teil-Nutzungsänderung) verbunden. Denn die Nutzung des Gebäudes für Fremdwerbungs- und damit für gewerbliche Zwecke liegt außerhalb der Variationsbreite der bisherigen Nutzung des Gebäudes für Wohnzwecke. Das Gebäude wird nunmehr nicht nur zum Wohnen, sondern zusätzlich für gewerbliche (betriebliche) Zwecke genutzt.^{44,45} Das Gesetz gibt keinen Anlass, zwischen der Innen- bzw. der Außen-Nutzungsänderung eines Gebäudes zu unterscheiden.⁴⁶

2. Rechtsbegriff

18

- a) **Allgemeines.** Der Rechtsbegriff „**Anlage der Außenwerbung**“ („Werbeanlage“) ist für den sachlichen Bereich des Bauordnungsrechtes (§ 1 LBO) im § 2 IX 1 LBO ausdrücklich definiert. Danach ist für die Begriffsbestimmung unerheblich, ob die Werbeanlage eine bauliche Anlage (§ 2 I LBO) oder eine andere (d. h. nicht-bauliche) Anlage bzw. Einrichtung ist. Außerdem ist unerheblich, wer Träger oder Eigentümer der Werbeanlage oder wer Eigentümer des Grundstückes ist, auf dem Werbung betrieben wird. § 2 IX 2 LBO führt einzelne Arten von Werbeanlagen i. S. § 2 IX 1 LBO auf. Und § 2 IX 3 LBO schließt ausdrücklich einzelne Werbeanlagen, Werbungen, Auslagen und Dekorationen in Schaufens-

⁴³ OVG NW, Urt. v. 3.7.1997 – 11 A 1566/94 –, BauR 1997, 1000 = NVwZ-RR 1999, 12; vgl. auch BayVGH, Urt. v. 9.12.2010 – 2 B 09.1500 –, BauR 2011, 801.

⁴⁴ Vgl. dazu VGH BW, Urt. v. 26.10.1998 – 8 S 1848/98 –, VBlBW 1999, 218 = ZfBR 2000, 70 = BauR 2000, 721 = BWGZ 2001, 794 (gewerbliche Sendeanlage auf und in einem Wohngebäude).

⁴⁵ BayVGH, Beschl. v. 24.9.2002 – 14 ZB 02.1849 – <juris>.

⁴⁶ Vgl. dazu a. A. OVG NW, Urt. v. 12.5.2016 – 10 A 2452/14 –, BauR 2017, 530 = DVBl 2016, 1546.

tern und Schaukästen sowie Werbemittel als „**Werbeanlagen**“ im bauordnungsrechtlichen Sinne aus.

Hinweis

§ 22 V 1 StrG nimmt auf den bauordnungsrechtlichen Begriff „**Anlage der Außenwerbung**“ (Werbeanlage) ausdrücklich Bezug. Hingegen nimmt der im § 21 IV 1 NatSchG verwendete Begriff „Werbeanlage“ nicht ausdrücklich Bezug auf § 2 IX 1 LBO.⁴⁷

- 19 b) Merkmale. – aa) Externes Merkmal.** Werbeanlagen im Sinne des Bauordnungsrechtes können nur **Anlagen der Außenwerbung** sein (externes Merkmal; „Out-of-Home Media [OOH]“; „Outdoor Media“; Digital-out-of-Home [DOOH]). Eine Anlage der Außenwerbung ist gegeben, wenn sie selbst eine **bauliche Anlage** (§ 2 I 1 LBO) ist (z. B. freistehende, anbaufreie Werbetafel) oder als **andere Anlage** an einer baulichen Anlage (z. B. als Werbetafel an der Außenwand eines Gebäudes) angebracht und deshalb mit ihr bautechnisch-konstruktiv verbunden ist.
- 20** Außenwerbung steht im Gegensatz zur **Innenwerbung**, also zur Werbung **innerhalb geschlossener Bereiche**, namentlich innerhalb von Gebäuden, wie Bahnhofs-, Flughafen-, Messehallen, oder innerhalb von Sportstättenbereichen (Sportstadien).⁴⁸
- 21 bb) Statisches Merkmal. – (1) Merkmal der Verfestigung.** Werbeanlagen im Sinne des Bauordnungsrechtes können nur örtlich (d. h. standort-) gebundene Anlagen und Einrichtungen sein (**statisches Merkmal**). Sie müssen, um diesem Erfordernis zu genügen, eine mehr oder weniger **feste Verbindung mit dem „Erboden“** aufweisen. Die Verbindung einer Werbeanlage mit dem Erdboden kann indessen **unmittelbar** als selbstständige bauliche Anlage oder auch nur **mittelbar** über eine bauliche Anlage (Gebäude) oder auch über Baumstämme bestehen. Eine Befestigung (Verankerung) im Erdboden wird grundsätzlich nicht verlangt, sondern lediglich eine gewisse Bindung an einen bestimmten Ort im Sinne einer (baulichen) **Verfestigung**. Ob eine Verfestigung gegeben ist, unterliegt einer wertenden Betrachtung.⁴⁹

Beispiele

- (1) Werbeständer, die regelmäßig nur während der Verkaufszeit eines Geschäftshauses (Einzelhandelsbetriebes) vor dem Gebäude aufgestellt werden, erfüllen ebenso das Merkmal der Ortsfestigkeit (Verfestigung) wie die Werbeschrift an einer Hauswand.⁵⁰
- (2) Das in § 2 IX 1 LBO für Werbeanlagen geforderte Merkmal der örtlichen Gebundenheit (**Ortsgebundenheit**) geht über den eigentlichen Begriff „**baulichen Anlage**“ (§ 2 I 1 LBO) hinaus. Der Begriff „**Ortsgebundenheit**“ umfasst hier alles, was **künstlich geschaffen** wird und **ortsfest** (verfestigt)

⁴⁷ Vgl. dazu LT-Drucks. 16/2742 v. 26.9.2017, S. 27.

⁴⁸ Vgl. dazu Rn 19.

⁴⁹ ThürOVG, Urt. v. 10.11.1999 – 1 KO 519/98 –, BauR 2000, 1043.

⁵⁰ Vgl. dazu OVG NW, Beschl. v. 22.7.2003 – 10 B 890/03 –, BauR 2004, 67.