

Beilage 3773

Der Bayerische Ministerpräsident

München, den 31. Dezember 1952

An den
Herrn Präsidenten
des Bayerischen Landtags
München

Betreff:
Entwurf eines Gesetzes über verunstaltende
Außenwerbung

Auf Grund Beschlusses des Ministerrats vom 23. Dezember 1952 unterbreite ich anliegend unter Bezugnahme auf den Landtagsbeschluß vom 21. Juni 1951 (Beilage 977) den vorbezeichneten Gesetzentwurf der Staatsregierung mit der Bitte um weitere verfassungsmäßige Behandlung.

Der Entwurf ist gleichzeitig dem Bayerischen Senat mit der Bitte um Kenntnisnahme und etwaige gutachtliche Äußerung zugeleitet worden.

Die vom Bayerischen Senat mit Beschluß vom 25. Januar 1952 (Anlage 18) abgegebene gutachtliche Stellungnahme ist in der anliegenden Fassung des Entwurfs bereits verwertet.

(gez.) Dr. Ehard,
Bayerischer Ministerpräsident

*

Entwurf eines Gesetzes über verunstaltende Außenwerbung

Art. 1

(1) Die Errichtung, Anbringung, Aufstellung und der Betrieb von Anlagen zur Außenwerbung (Werbeanlagen) sowie die Veränderung solcher Anlagen bedürfen der vorherigen Genehmigung der Kreisverwaltungsbehörde.

(2) Werbeanlagen in diesem Sinne sind alle der Anpreisung dienenden Einrichtungen, die an Gebäuden oder im Freien angebracht und vom öffentlichen Verkehrsraum oder von anderen Grundstücken aus sichtbar sind. Hierzu zählen namentlich Schilder, Beschriftungen, Bemalungen, Schaukästen sowie Säulen, Tafeln und Flächen, die für Zettel- und Bogenanschläge oder Leuchttransparente bestimmt sind.

Art. 2

(1) Die Genehmigung ist in der Regel zu versagen für Werbeanlagen abseits vom Ort der Leistung, die in der freien Landschaft zu sehen sind.

(2) Die Genehmigung ist zu versagen für Werbeanlagen, die das Orts- oder Landschaftsbild, ein Bauwerk oder seine Umgebung, ein Natur-, Kunst- oder Kulturdenkmal verunstalten oder die Verkehrssicherheit gefährden.

(3) Eine Werbeanlage kann insbesondere durch die Verarbeitung des Werkstoffes, durch Größe, Form oder Farbe, durch den Ort oder die Art der Anbringung verunstaltend wirken.

(4) Eine Werbeanlage gefährdet insbesondere die Verkehrssicherheit, wenn sie das Erkennen von Verkehrszeichen und -einrichtungen erschwert oder den Verkehrsteilnehmer blendet oder täuscht.

Art. 3

- (1) Die Genehmigung ist nicht erforderlich
- a) am Ort der Leistung für einzelne der Anpreisung dienende Schilder bis zu einer Größe von 0,20 qm, es sei denn, daß durch eine Mehrzahl von Schildern an einer Bauanlage eine Fläche von mehr als 2 qm beansprucht wird,
 - b) innerhalb geschlossener Ortschaften für Werbeanlagen, die vorübergehenden Zwecken dienen, in den öffentlichen Verkehrsraum nicht hineinragen und eine Fläche von nicht mehr als 20 qm beanspruchen,
 - c) für Zettel- und Bogenanschläge sowie Leuchttransparente, wenn sie mit Zustimmung des Verfügungsberechtigten an den für diesen Zweck genehmigten Säulen, Tafeln oder Flächen angebracht werden, jedoch unbeschadet der für die öffentliche Verbreitung von Plakaten, Flugblättern und Flugschriften bestehenden Vorschriften.

(2) Für Werbeanlagen mit wechselndem Inhalt, z. B. an Lichtspieltheatern, ist nur eine einmalige Genehmigung ihrer Größe und Form sowie der Art und des Ortes der Anbringung erforderlich.

Art. 4

(1) Den Antrag auf Genehmigung kann der Eigentümer des Grundstücks, auf dem die Werbeanlage aufgestellt oder an dem sie angebracht werden soll, oder der die Werbung Betreibende mit Zustimmung des Grundeigentümers stellen.

(2) Die Anträge werden unter sinngemäßer Anwendung der baurechtlichen Verfahrensvorschriften behandelt.

Art. 5

(1) Die Genehmigung kann zeitlich begrenzt, von Bedingungen abhängig gemacht oder unter Auflagen erteilt werden.

(2) Die Genehmigung kann widerrufen werden, wenn nachträglich eine der Voraussetzungen eintritt, unter denen nach Art. 2 die Genehmigung hätte versagt werden müssen.

Art. 6

Die Kreisverwaltungsbehörde kann anordnen, daß Werbeanlagen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bestehen, beseitigt werden, wenn sie verunstaltend oder gefährdend wirken oder abseits vom Ort der Leistung in der freien Landschaft zu sehen sind (Art. 2).

Art. 7

(1) Mit Geldbuße kann belegt werden, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. eine Werbeanlage ohne die erforderliche Genehmigung errichtet, anbringt, aufstellt, betreibt oder verändert (Art. 1),
2. von einer an Bedingungen geknüpften Genehmigung ohne Erfüllung der Bedingungen Gebrauch macht oder den mit der Genehmigung verbundenen Auflagen nicht nachkommt oder eine Werbeanlage trotz Ablaufs oder Widerrufs der Genehmigung nicht beseitigt (Art. 5),
3. eine Werbeanlage nicht beseitigt, obwohl dies von der Kreisverwaltungsbehörde gemäß Art. 6 angeordnet worden ist.

(2) Das Bundesgesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 25. März 1952 (BGBl. I S. 177) findet Anwendung. Das Unterwerfungsverfahren ist zulässig.

Art. 8

(1) In den Fällen des Art. 7 Abs. 1 ist im Bußgeldbescheid auszusprechen, daß die Beseitigung des ordnungswidrigen Zustandes auf Kosten des Zuwiderhandelnden zulässig ist. Bei Gefährdung der Verkehrssicherheit ist die Kreisverwaltungsbehörde berechtigt, die Beseitigung des ordnungswidrigen Zustandes vorbehaltlich der Durchführung des Bußgeldverfahrens sofort anzuordnen.

(2) Kann in den Fällen des Art. 7 Abs. 1 ein Bußgeldverfahren gegen eine bestimmte Person nicht durchgeführt werden, so kann der Ausspruch im selbständigen Verfahren erfolgen. Der im selbständigen Verfahren ergehende Bescheid steht einem Bußgeldbescheid gleich. Die Bestimmungen des Zweiten und Dritten Buches des Bundesgesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind auf das selbständige Verfahren sinngemäß anzuwenden.

Art. 9

(1) Das Staatsministerium des Innern erläßt im Einvernehmen mit dem Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Bestimmungen.

(2) Im Rahmen dieses Gesetzes und seiner Durchführungsbestimmungen können zur Durchführung städtebaulicher Absichten ergänzende Orts- und Kreisvorschriften erlassen werden.

Art. 10

(1) Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

(2) Gleichzeitig treten Art. 22 b Abs. 2 und 3 PolStGB. für Bayern und die darauf gestützten Vorschriften außer Kraft.

*

Begründung

I. Allgemeines

1. Wiederaufbau und Neubelebung der Wirtschaft haben zwangsläufig eine vermehrte Werbetätigkeit zur Folge. Die Notwendigkeit der Werbung im modernen Wirtschaftsleben ist unbestritten. Der Werbung stehen zur Erfüllung ihres Zweckes zahlreiche Möglichkeiten zur Verfügung. Viele treten in der Öffentlichkeit kaum in Erscheinung. Die Außenwerbung als Sammelbegriff für alle Werbemaßnahmen an Bauwerken oder im Freien muß allgemein sichtbar und augenfällig sein und beeinflußt dadurch das Orts- oder Landschaftsbild. Es muß daher von der Außenwerbung eine entsprechende Ausführung und Beschränkung verlangt werden. Art. 141 der bayer. Verfassung macht Schutz und Pflege von Denkmälern und von kennzeichnenden Orts- und Landschaftsbildern dem Staat wie den Gemeinden zur Pflicht. Daß die freie Landschaft besonderer Rücksicht bedarf, um die Natur in ihrer Schönheit vor Verunstaltung zu bewahren und als Erholungsstätte zu erhalten, erkennen auch die werbungtreibende Wirtschaft und die Werbeindustrie an. Es ist eine Forderung des allgemeinen Wohles, den Erholungsbedürftigen davor zu bewahren, auch dort von den Auswirkungen übertriebenen Wettbewerbes verfolgt zu werden, wo er ihnen zu entziehen versucht. Für das Fremdenverkehrsland Bayern ist diese Forderung von erhöhter Bedeutung. Der freien Landschaft sind die Ortsränder gleichzuachten. Dagegen soll innerhalb der Ortschaften die Außenwerbung insoweit grundsätzlich gestattet sein, als sie sich den Schönheitsanforderungen fügt und sich ihrer Umgebung harmonisch so anpaßt, daß sie ihren Zweck, augenfällig zu sein, erfüllt, ohne zu verunstalten.

Die öffentliche Verkehrssicherheit zwingt dazu, an Verkehrsstraßen und Schienenwegen auffallende Werbeeinrichtungen zu unterbinden, die das Erkennen der Verkehrszeichen erschweren oder den Verkehrsteilnehmer täuschen oder in seiner Aufmerksamkeit ablenken und damit den Verkehr gefährden können.

2. Da übermäßig aufdringliche Werbeanlagen sich gegenseitig in ihrer Werbewirkung beeinträchtigen, liegt eine abstimrende und ausgleichende Ordnung im eigenen Interesse der Wirtschaft. Eine hemmungslose Werbetätigkeit würde unter dem Zwang des Konkurrenzkampfes zu immer größerem Werbeaufwand, zu immer grelleren Farb- und Lichtwirkungen und zu immer auffallenderen Werbeideen führen, so daß am Ende nur noch schreiende Anpreisungen vom Bewußtsein wahrgenommen werden können. Dabei würde in vielen Fällen die Werbung den Absatz gar nicht zu steigern, sondern lediglich zu Gunsten des Kapitalkräftigsten zu verlagern vermögen.

3. Auf die Außenwerbung kann heute schon auf Grund mehrerer Vorschriften Einfluß genommen werden. Diese erfassen aber nur jeweils einen Teil der Werbung. Die nach § 7 Nr. 5 der Bayer. BauO. für jede Änderung der Außenseite eines Gebäudes bestehende Genehmigungspflicht gibt, zumeist in Verbindung mit der VO. über Baugestaltung vom 10. November 1936 (RGBl. I S. 938) die Möglichkeit, das Anbringen einer die Gestaltung des Hauses maßgeblich beeinflussenden Werbevorrichtung zu beeinflussen und die einwandfreie Gestaltung baulicher Anlagen als Werbeträger zu erwirken. Auf Grund des Reichsnaturschutzgesetzes vom 26. Juni 1935 (RGBl. I S. 821) können in Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebieten schädigende oder beeinträchtigende Änderungen ferngehalten werden. Das Reichsautobahngesetz vom 29. Mai 1941 (RGBl. I S. 313) ermöglicht es, die Errichtung und Gestaltung baulicher Anlagen jeder Art in einem bestimmten Abstand längs der Autobahnen zu regeln. Nach den Vorschriften der Straßenverkehrsordnung vom 13. November 1937 (RGBl. I S. 1179) können Einrichtungen, die Verwechslungen mit den Straßenverkehrszeichen befürchten lassen oder den Verkehr zu gefährden vermögen, untersagt werden. Vorschriften bestehen außerdem über Werbeeinrichtungen in der Nähe von Eisenbahnanlagen. Schließlich können auf Grund des Art. 22 b des Pol.StGB. für Bayern Orts- oder Kreisvorschriften erlassen werden, in denen festgelegt ist, wie Werbemittel gestaltet werden sollen und welche als störend zu betrachten sind. Die umstrittene Frage, ob auf Grund solcher Vorschriften die Genehmigungspflicht für die Anordnung von Werbeeinrichtungen gefordert werden kann, ist durch die Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs vom 13. April 1951 (GVBl. S. 73) bejaht worden.

Trotz dieser mannigfachen, aber nicht aufeinander abgestimmten rechtlichen Möglichkeiten, die Außenwerbung zu beeinflussen, hat sie mehr und mehr Ausmaße und Formen angenommen, die zu einer ernststen Gefahr für die Schönheit des bayerischen Heimatbildes und für die öffentliche Sicherheit zu werden droht. Mit einer Vielzahl unzureichender und teilweise örtlich begrenzter Vorschriften können, wie zahlreiche Beispiele beweisen, nicht einmal die größten Verunstaltungen verhindert werden.

4. Der Bayer. Landtag und der Bayer. Senat haben deshalb die Ausarbeitung eines Gesetzes zum Schutz der bayerischen Landschaft gegen verunstaltende Reklame angeregt. Mit dem vorliegenden Entwurf wird diesem Wunsch entsprochen.

Der Erlaß eines solchen Gesetzes in Bayern ist zur Zeit noch unbeschränkt möglich, da der Bund von seinem Recht, Rahmenvorschriften auf dem Gebiete des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu erlassen (Art. 75 Nr. 4 GG), bisher keinen Gebrauch gemacht hat.

Das Gesetz ist nicht werbefeindlich. Sein Vollzug in Verbindung mit einer verständnisvollen Beratung vom Standpunkt der Heimatpflege und des Landschaftsschutzes kann sich nur zum Nutzen der Allgemeinheit und der Werbung selbst auswirken.

II. Einzelheiten

1. Um verunstaltende Reklame auszuschließen, haben einzelne Landkreise und Gemeinden auf Grund des Art. 22 b des Pol.StGB. für Bayern eine Genehmigungspflicht für Werbeanlagen eingeführt. Die Erfahrungen haben jedoch gezeigt, daß die Genehmigungspflicht für das ganze Land gelten und daß sie einheitlich gehandhabt werden muß, wenn sie ihren Zweck erfüllen soll. Eine einheitliche Regelung liegt auch durchaus im Interesse der Wirtschaft. Es wird daher im Gesetzentwurf die Einführung einer solchen Genehmigungspflicht vorgeschlagen (Art. 1 Abs. 1). Die Kreisverwaltungsbehörden, die die Genehmigungen zu erteilen haben, verfügen über Fachkräfte, die zum großen Teil bisher schon mit solchen Aufgaben befaßt wurden. Genehmigungsfrei können Werbeanlagen bleiben, die innerhalb geschlossener Anlagen, wie z. B. auf Sportplätzen mit geschlossener Umzäunung, angebracht werden, so daß sie auf die Umgebung nicht einwirken (Art. 1 Abs. 2).

2. Um das Ziel des Landschaftsschutzes zu erreichen, muß eine Werbung, die nicht ortsgelunden ist, in der freien Landschaft möglichst verhindert werden (Art. 2 Abs. 1). Ausnahmen von dieser Regel sollen in Durchführungsvorschriften erläutert werden. Gedacht ist vor allem an Wegweiser zur Kennzeichnung oder zur Aufindung versteckt liegender Ausflugsgaststätten, Kraftfahrzeugwerkstätten oder ähnlicher dem Fremdenverkehr dienenden Anlagen, soweit sie nicht verunstaltend oder verkehrsstörend wirken (Art. 2 Abs. 2). Das Badische Landesgesetz zur Ergänzung und Änderung des Reichsnaturschutzgesetzes vom 30. Oktober 1951 (Bad. GVBl. Nr. 27) enthält in § 10 eine ähnliche Vorschrift.

3. Eine Genehmigungspflicht erscheint, abgesehen von den bereits angeführten Fällen, nicht erforderlich für geringfügige Hinweisvorrichtungen, sowie für Werbeanlagen, die zu besonderen Anlässen vorübergehend angebracht werden und sich in bestimmten Grenzen halten (Art. 3 Abs. 1 Buchst. a und b).

Eine besondere Regelung muß für Werbemaßnahmen gefunden werden, die in ihrer Art zwar für die Dauer zugelassen werden sollen, in ihrem Inhalt aber einem ständigen Wechsel unterworfen sind (Art. 5 Abs. 2).

4. Nach Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes soll für das Genehmigungsverfahren für Werbeanlagen das baurechtliche Verfahren sinngemäße Anwendung finden. Der weitaus größte Teil der Werbeeinrichtungen wird zwar an Gebäuden angebracht, die völlige Gleichsetzung der beiden Genehmigungsverfahren würde jedoch zu unzulässigen Verzögerungen und Hemmungen führen; so kann z. B. für das Anbringen von Werbeeinrichtungen im allgemeinen auf die Anhörung der Nachbarn verzichtet werden. Doch werden wie im Baugenehmigungsverfahren alle Behörden und Dienststellen zu beteiligen sein, deren Interessen berührt sind. Bei Neubauten empfiehlt es sich, möglichst gleichzeitig mit dem Baugesuch den Antrag auf Genehmigung zum Anbringen der geplanten Werbevorrichtung einzureichen. Für Werbeanlagen an oder auf staatseigenen Grundstücken gelten die Zuständigkeiten der VO. über die baupolizeiliche Behandlung öffentlicher Bauten vom 20. November 1938 (RGBl. I S. 1677).

5. Um das Orts- oder Landschaftsbild vor verunstaltender oder den Verkehr vor gefährdender Außenwerbung zu schützen, muß es auch möglich sein, eine Genehmigung an Bedingungen oder Auflagen zu knüpfen (Art. 5 Abs. 1) oder sie rückgängig zu machen (Abs. 2).

6. Ferner soll die Möglichkeit vorgesehen werden, daß verunstaltende Einrichtungen entfernt werden können, die zwar vor Inkrafttreten dieses Gesetzes angebracht worden sind, den Vorschriften dieses Gesetzes aber zuwiderlaufen (Art. 6).

7. Das Bundesgesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 25. März 1952 (BGBl. Teil I S. 177) gibt die Möglichkeit, Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften dieses Gesetzes strenger zu ahnden, als es der in § 367 Nr. 15 RStGB. vorgesehene außerordentlich enge und trotzdem erfahrungsgemäß selten ausgefüllte Strafraum gestattet würde und stellt deshalb ein wirksames Mittel zur Hintanhaltung verunstaltender Werbeanlagen dar, auf das nicht verzichtet werden sollte. (Art. 7 und 8).

8. Sinn und Zweck des Gesetzes ist, diejenigen Werbeeinrichtungen zu erfassen, die das Orts- und Landschaftsbild zu beeinflussen vermögen. Die Anforderungen, die an die Gestaltung der Werbemittel zu stellen sein werden, sind wesentlich durch die örtlichen, naturgemäß sehr verschiedenen baulichen und landschaftlichen Gegebenheiten bedingt. Mit dem Gesetz können deshalb nur die allgemeinen Richtlinien festgelegt werden, wie

Außenwerbung nicht gestaltet sein darf, wenn sie nicht verunstaltend wirken soll und welche Forderungen bei ihrer Anordnung beachtet werden müssen. Es soll in Einzelfällen weiterhin Orts- oder Kreisvorschriften vorbehalten bleiben, den besonderen Anforderungen der jeweiligen örtlichen Verhältnisse und städtebaulichen Absichten gerecht zu werden. So werden Ortsvorschriften die Außenwerbung in den Geschäftsstraßen der Großstädte kaum einschränken, also auch in der Zulassung der Lichtreklame der Wirtschaft weiter entgegenkommen, während in den Dörfern oder Kurorten z. B. grelle, vielfarbige Lichtreklame durch Ortsvorschriften von vornherein auszuschließen sein wird. Auch die Umgebung von Baudenkmalern, Kirchen oder Friedhöfen bedarf eines besonderen Schutzes durch Ortsvorschriften, die auf die zu schützende Anlage abgestimmt sind (Art. 9 Abs. 2).