

Az.: 1 B 35/10
3 L 269/09



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der
vertreten durch die Geschäftsführer

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

- Antragstellerin -
- Beschwerdeführerin -

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Autobahnamt Sachsen
Bautzner Straße 19a, 01099 Dresden

- Antragsgegner -
- Beschwerdegegner -

wegen

Beseitigungsanordnung (4 Werbeschilder); Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 1. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Schmidt-Rottmann und die Richterin am Verwaltungsgericht Berger

am 8. März 2010

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 6. Januar 2010 - 3 L 269/09 - wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird unter Änderung des erstinstanzlichen Streitwertbeschlusses für beide Rechtszüge auf jeweils 4.000,- € festgesetzt.

Gründe

Die zulässige Beschwerde ist unbegründet.

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag der Antragstellerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs vom 20.2.2009 gegen die mit Bescheid des Antragsgegners vom 12.2.2009 verfügte und für sofort vollziehbar erklärte Beseitigungsverfügung für die am Gebäude der Antragstellerin in Höhe des Kilometers 105,8 der BAB angebrachten vier Werbeschilder „.....“, „.....“, „.....“ und „.....“ im Ergebnis zu Recht abgelehnt. Die Antragstellerin hat keinen Anspruch auf die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs.

Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage gegen einen gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärten Bescheid wiederherstellen, wenn bei der Abwägung der Interessen das Suspensivinteresse des von diesem Verwaltungsakt betroffenen Antragstellers das Vollzugsinteresse überwiegt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen und allein möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsakts bestehen. Sind die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache bei summarischer Prüfung als offen einzuschätzen, ist die Entscheidung aufgrund

einer Güterabwägung zwischen den betroffenen Interessen des jeweiligen Antragstellers an der vorläufigen Suspendierung des Verwaltungsakts und dem öffentlichen und privaten Interesse an der sofortigen Vollziehung vorzunehmen (so z. B.: SächsOVG, Beschl. v. 7.2.2000 - 1 BS 730/99 -).

Nach der im Rahmen der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung ergibt sich aus den von der Antragstellerin gemäß § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO dargelegten Gründen, auf deren Prüfung der Senat beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), keine Veranlassung für eine Abänderung des verwaltungsgerichtlichen Beschlusses zu ihren Gunsten. Das Interesse des Antragsgegners am Sofortvollzug des Bescheides vom 12.2.2009 überwiegt das Interesse der Antragstellerin, hiervor vorläufig verschont zu bleiben.

Die Anordnung des Sofortvollzugs der Beseitigungsverfügung genügt den Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO, wonach der Behörde grundsätzlich die formelle Pflicht obliegt, das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsaktes schriftlich zu begründen. Dieser Verpflichtung ist der Antragsgegner - an dieser Stelle unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit seiner Ausführungen - nachgekommen. Aus der Begründung geht hervor, dass sich der Antragsgegner des Ausnahmecharakters seiner Vollziehungsanordnung durchaus bewusst war. Er hat sich nicht auf formelhafte Wendungen zurückgezogen, sondern auf den Einzelfall abstellende rechtliche und tatsächliche Gründe angeführt, aus denen seiner Auffassung nach die Beseitigungsverfügung sofort und nicht erst nach Bestandskraft des Bescheids vollzogen werden muss. Er hat seine Entscheidung zum Sofortvollzug des Bescheids erkennbar maßgeblich auf die seiner Auffassung nach weiter bestehende Gefährdung der die BAB nutzenden Verkehrsteilnehmer und die diesen infolge der Ablenkung vom Straßenverkehr drohenden Nachteile für Leben und Gesundheit gestützt. Zugunsten der Antragstellerin hat der Umstand, dass Werbeschilder Einfluss auf Umsatz und Bekanntheitsgrad der beworbenen Unternehmen haben und deshalb von besonderer Bedeutung sind, Eingang in die Abwägung der widerstreitenden Interessen gefunden. Diese Begründung wird der Informationsfunktion, die dem Begründungserfordernis im Hinblick auf den Adressaten, insbesondere im Interesse einer Einschätzung seiner Rechtsschutzmöglichkeiten zukommt, ebenso gerecht wie der Warnfunktion gegenüber der Behörde selbst, durch die ihr der Ausnahmecharakter der sofortigen Vollziehung vor Augen geführt werden soll.

In Anbetracht der von der Antragstellerin vorgetragenen Einwände hält der Senat die Erfolgsaussichten der Klage der Antragstellerin gegen den Bescheid vom 12.2.2009 allerdings für offen.

Der Antragsgegner hat die Beseitigungsverfügung erlassen in Ausübung der ihm seiner Auffassung nach mit § 60 Satz 1 Nr. 3, Satz 2 der Sächsischen Bauordnung (SächsBO) übertragenen, von der Antragstellerin nicht in Zweifel gezogenen Zuständigkeit. Rechtsgrundlage für die Beseitigungsverfügung bildet (der vom Antragsgegner im Bescheid nicht benannte) § 80 Satz 1 SächsBO i. V. m. § 33 Abs. 1 Nr. 3 der Straßenverkehrsordnung (StVO). Nach § 80 Satz 1 SächsBO kann die Bauaufsichtsbehörde die teilweise oder vollständige Beseitigung baulicher Anlagen anordnen, wenn diese im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet werden. Nach § 33 Abs. 1 Nr. 3 Satz 1 StVO ist außerhalb geschlossener Ortschaften grundsätzlich jede Werbung verboten, wenn dadurch Verkehrsteilnehmer in einer den Verkehr gefährdenden oder erschwerenden Weise abgelenkt oder belästigt werden können. Der Antragsgegner hat seine Entscheidung gestützt auf die Möglichkeit, dass der die BAB 4 befahrende, die Werbeschilder erblickende Verkehrsteilnehmer vom fließenden Verkehr abgelenkt und hierdurch abstrakt gefährdet werde. Für das Verbot der Werbung und die hierin begründete Beseitigungsverfügung reicht, das ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Vorschrift, eine lediglich abstrakte Verkehrsgefährdung aus (BVerwG, Urt. v. 20.10.1993, NJW 1994, 1082 = DVBl 1994, 347; BayVGh, Beschl. v. 18.12.1995, NVwZ 1997, 201 = BayVBl. 1996, 343; Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 38. Aufl. 2005, § 33 StVO Rn. 9). Maßgeblich abzustellen ist bei der Beurteilung des Vorliegens einer solchen abstrakten Gefahr, ob im konkreten Fall eine gewisse Wahrscheinlichkeit für die Gefährdung der Schutzgüter vorliegt. Da die Sicherheit des Verkehrs dem Schutz der hochrangigen Rechtsgüter Leib und Leben zu dienen bestimmt ist, darf an das Vorliegen ihrer Gefährdung kein zu hoher Anspruch gestellt werden.

Der Senat sieht sich in diesem Verfahren nicht in der Lage, anhand des vorliegenden Bildmaterials abschließend darüber zu entscheiden, ob von den Werbeanlagen eine solche von der Antragstellerin bestrittene abstrakte Gefahr für die Verkehrsteilnehmer ausgeht. Angesichts der vergleichsweise unaufdringlichen Gestaltung der Werbeanlagen erscheint diese Gefahr jedenfalls nicht offenkundig. Die Werbeanlagen richten sich ausdrücklich an die die BAB 4 nutzenden Autofahrer und sollen deren Aufmerksamkeit gerade auf sich lenken.

Der Betrachter scheint aber eher auf eine Stätte der Leistung aufmerksam gemacht als in anderer Weise umworben zu werden. Die Schilder erscheinen nicht unbedingt geeignet, im damit gelegentlich der Autofahrt konfrontierten, regelmäßig unkundigen Betrachter mehr als eine sein Verhalten nicht beeinflussende Erinnerung wachzurufen. Die klaren, vergleichsweise schnörkellosen Schriftzüge verleiten nach Auffassung des Senats nicht zu einem längeren Hinsehen. Andererseits wird Kraftfahrern auf der Autobahn eine erhöhte Konzentration abverlangt und bestehen bei Ablenkungen, die infolge der überwiegend monotonen Abläufe und der regelmäßig längeren Fahrzeiten leichter zu erreichen sind, größere Gefahren für die Verkehrsteilnehmer. Der Antragstellerin ist weiter zuzugeben, dass die räumliche Entfernung der Schilder von der Autobahn von einigem Einfluss darauf ist, ob von ihnen für die Verkehrsteilnehmer eine Gefahr ausgehen kann. Allerdings lässt sich aus dem Umstand, dass nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) die Zustimmung der obersten Landesstraßenbaubehörde zur Genehmigung baulicher Anlagen in einer Entfernung von bis zu 100 m zu Bundesautobahnen erforderlich ist, nicht ableiten, dass von Anlagen in einer Entfernung von mehr als 100 m zur Autobahn generell keine Gefahr für die Kraftfahrer mehr ausgehen kann. Dies muss anhand einer Prüfung im Einzelfall festgestellt werden. Im vorliegenden Fall dürfte diese eine Augenscheinseinnahme erfordern.

Der vorliegende Fall gibt - ohne dass der durch § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO gebundene Senat hierzu Stellung nehmen kann - im Vorgriff auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts zur Hauptsache Anlass zu dem folgenden Hinweis. Wie der Senat in seinem Beschluss vom 27.4.2007 - 1 BS 32/07 - ausgeführt hat, erscheint zweifelhaft, ob das Autobahnamt Sachsen für den Erlass der bauaufsichtlichen Rückbauverfügung sachlich zuständig gewesen ist. Der Senat hat hierzu ausgeführt:

„Fraglich ist indes, ob - wie vom Autobahnamt Sachsen angenommen - die Voraussetzungen des § 60 Satz 1 Nr. 3 i.V.m. Satz 2 SächsBO vorliegen. Nach § 60 Satz 1 Nr. 3 SächsBO bedürfen Werbeanlagen keiner Baugenehmigung nach der Sächsischen Bauordnung, soweit sie einer Zulassung nach Straßenrecht, Straßenverkehrs- oder nach Eisenbahnrecht bedürfen. Sofern die Voraussetzungen des § 60 Satz 1 SächsBO vorliegen, nimmt die für den Vollzug der entsprechenden Rechtsvorschriften zuständige Behörde gem. § 60 Satz 2 SächsBO die Aufgaben und Befugnisse der Bauaufsichtsbehörde im Außenverhältnis wahr. Ob der Tatbestand des § 60 Satz 1 Nr. 3 SächsBO erfüllt ist, erscheint ist aus mehreren Gründen zweifelhaft. Als „Zulassung nach Straßenrecht“ kommt hier allein eine Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde gemäß § 46 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 33 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 der Straßenverkehrs-Ordnung - StVO - in Betracht. Nach § 33 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StVO ist außerhalb geschlossener Ortschaften jede Werbung und Propaganda durch Bild, Schrift,

Licht oder Ton verboten, wenn dadurch Verkehrsteilnehmer in einer den Verkehr gefährdenden oder erschwerenden Weise abgelenkt oder belästigt werden können. Nach § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO können die zuständigen Straßenverkehrsbehörden von allen Vorschriften der Straßenverkehrsordnung Ausnahmen für bestimmte Einzelfälle oder allgemein für bestimmte Antragsteller genehmigen. Schon begrifflich kann die Genehmigung von Ausnahmen von der Straßenverkehrsordnung nur schwerlich als Zulassung einer baulichen Anlage verstanden werden. Teilweise wird dazu vertreten, der Begriff der Zulassung sei mit Rücksicht auf die Zielsetzung der Vorschrift, Bauvorhaben aus dem bauaufsichtlichen Regime herauszunehmen, weit auszulegen; darunter fielen auch und gerade solche Werbeanlagen, die an sich nach § 33 StVO unzulässig seien, aber im Wege einer Ausnahme nach § 46 StVO zugelassen werden könnten. Die Durchführung eines bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahrens mache keinen Sinn mehr, wenn die Zulassung der Werbeanlage an materiellen straßenverkehrsrechtlichen Maßstäben scheitere (Jäde, SächsBO, Stand: Januar 2007, § 60 RdNr. 13). Der Vorrang des Zulassungsverfahrens nach der Straßenverkehrsordnung sei sachgerecht, weil ohne Ausräumung der verkehrsrechtlichen Bedenken die Durchführung eines Baugenehmigungsverfahrens entbehrlich sei (VG Regensburg, Urt. v. 20.2.2002 - RO 2 K 01.770 - zitiert nach juris; im Ergebnis auch VG München, Urt. v. 28.6.2001 - M 11 K 00.6016 -, zitiert nach juris; VG Ansbach, Beschl. v. 26.10.1998, Verkehrsmittelungen 1999 Nr. 70). In der amtlichen Begründung zum Regierungsentwurf zu der Neufassung von § 60 (LT-Drs. 3/9651) heißt es: „Nummer 3 trägt dem Umstand Rechnung, dass Werbeanlagen häufig bereits aus straßenverkehrsrechtlichen Gründen unzulässig sind bzw. nur im Ausnahmewege zugelassen werden können (vgl. §§ 33, 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 f., Abs. 2 StVO), sodass ein Baugenehmigungsverfahren lediglich die straßenverkehrsrechtlichen Belange umsetzt und es zu einer spezifischen baurechtlichen Prüfung nicht mehr kommt. Von vornherein straßenverkehrsrechtlich irrelevante Werbeanlagen verbleiben indessen innerhalb des bauordnungsrechtlichen Genehmigungsregimes.“ Indes regelt die Straßenverkehrsordnung keine Zulassung baulicher Anlagen (so wohl auch Dhom; in: Simon/Busse, Bayerische Bauordnung, Art. 87 RdNr. 40). Sie erlaubt es vielmehr, für bestimmte Einzelfälle oder allgemein von einzelnen ihrer Vorschriften abzuweichen. In der Erteilung einer solchen Ausnahmegenehmigung von einer spezifisch straßenverkehrsrechtlichen Vorschrift kann eine anlagenbezogene Genehmigung nur bei extensiver Auslegung gesehen werden.

Darüber hinaus spricht einiges dafür, dass § 60 SächsBO in mehrfacher Hinsicht einer verfassungskonformen, restriktiven Auslegung bedarf. Im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot erscheint es bedenklich, die Regelung von Zuständigkeiten an die Erfüllung eines so weiten und ausfüllungsbedürftigen Tatbestands wie den des § 33 StVO zu knüpfen. Ob eine Straßenverkehrsgefährdung vorliegt, steht typischerweise gerade erst am Ende einer entsprechenden Prüfung durch die zuständige Behörde fest. Die Erfüllung des Tatbestandes ist daher nicht geeignet, gleichzeitig zu bestimmen, wer eine solche Prüfung überhaupt vorzunehmen hat (ansatzweise kritisch auch Rebler, BayVBl. 2003, 233 [235]). Die durch die Verweisung auf den Verbotstatbestand des § 33 StVO entstehende Unschärfe bringt die amtliche Begründung zum Regierungsentwurf dadurch zum Ausdruck, dass es darin heißt, ein Baugenehmigungsverfahren finde statt, wenn die Werbeanlage „von vornherein“ straßenverkehrsrechtlich irrelevant sei; andere sprechen davon, die Anwendbarkeit von § 60 Satz 1 Nr. 3 SächsBO hänge davon ab, ob der „Schutzbereich“ des § 33 StVO „berührt“ sei (Jäde a. a. O.).

Neben den dargelegten Bestimmtheitsbedenken wirft § 60 SächsBO aber auch noch in einer weiteren Hinsicht verfassungsrechtliche Probleme auf. Denn § 60 Satz 2 SächsBO soll nicht nur den Übergang der repressiven Zuständigkeiten von der Bauaufsichtsbehörde auf die Fachbehörde bewirken, sondern auch zur Folge haben, dass über die baurechtlichen Anforderungen im fachrechtlichen Anlagenzulassungsverfahren mit zu entscheiden ist (vgl. die amtliche Begründung zum Regierungsentwurf a. a. O). Ob der Landesgesetzgeber nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes befugt ist, einem bundesrechtlich geregelten Genehmigungserfordernis eine bauaufsichtliche Prüfung aufzudrängen, erscheint zweifelhaft. Der Bund hat mit dem Straßenverkehrsgesetz und der Straßenverkehrsordnung von seiner - für die Beurteilung des vorliegenden Falles noch maßgeblichen - konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in überwiegend abschließender Weise Gebrauch gemacht (vgl. BGH, Beschl. v. 4.12.2001, BGH St 47, 181). Nach der Systematik der Straßenverkehrsordnung ist die Frage einer Ausnahme nach § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO allein unter straßenverkehrsrechtlichen Gesichtspunkten zu entscheiden. Es dürfte kaum Sache des Landesgesetzgebers sein, dieses Verfahren um die Prüfung bauordnungsrechtlicher und bauplanungsrechtlicher Fragen zu ergänzen und damit einer bundesrechtlich geregelten Genehmigung einen anderen Inhalt zu geben. Dies gilt im Fall des § 46 StVO umso mehr, als die baurechtlichen Fragen dem Straßenverkehrsrecht gänzlich wesensfremd sind.“

Das Verwaltungsgericht wird sich bei seiner Entscheidung zur Hauptsache hiermit zu befassen haben.

Die nach alledem erforderliche Interessenabwägung geht zu Lasten der Antragstellerin aus. Das Interesse, eine mögliche Gefährdung der Straßenverkehrsteilnehmer an Leib und Leben zu vermeiden, ist dem Interesse der Antragstellerin, vorläufig weiter Werbung betreiben und durch eine bundesweit einheitliche Fassade ihrer Gebäude auf sich aufmerksam machen zu dürfen, voranzustellen. Die Werbeschilder dürften sich ohne größeren Aufwand und Substanzverlust entfernen und bei einem Obsiegen in der Hauptsache ohne weiteres wieder am Gebäude anbringen lassen. Der Einwand, eine abstrakte Gefahr habe sich bislang nicht realisiert, greift an dieser Stelle nicht. Es braucht im Falle des Bestehens einer abstrakten Gefahr nicht erst deren Realisierung. Zu beachten ist an dieser Stelle, dass die der Antragstellerin mit Schreiben des Antragsgegners vom 15.10.2008 erteilte Ausnahmegenehmigung keins der vier von der Beseitigungsverfügung vom 12.2.2009 ausdrücklich erfassten Werbeschilder betrifft, sondern die nicht verfahrensgegenständliche Werbung „.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung nach § 47 Abs. 1 i. V. m. § 52 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes - GKG - beruht auf folgenden Erwägungen: Der Senat geht davon aus, dass bei Beseitigungsanordnungen grundsätzlich die Beseitigungskosten in Ansatz zu bringen sind (vgl. Nummer 9.5 des Streitwertkatalogs, NVwZ 2004, 1327). Diese werden, das wurde von der Antragstellerin nicht beanstandet, in Übereinstimmung mit dem Verwaltungsgericht auf etwa 1.000,- € pro Werbetafel geschätzt. Hinzu kommt nach dem Streitwertkatalog in baurechtlichen Streitigkeiten regelmäßig der Zeitwert der zu beseitigenden baulichen Anlage. Dieser fällt bei üblichen Werbetafeln wie den verfahrensgegenständlichen allerdings nicht ins Gewicht, weil diese ohne Substanzverlust an anderer Stelle aufgestellt werden können (SächsOVG, Beschl. v. 27.4.2007, a. a. O.; OVG NW, Beschl.v. 21.3.2003, NVwZ-RR 2005, 582). Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sind die Beseitigungskosten für alle vier Werbeschilder in Ansatz zu bringen, weil sich die streitbefangene Beseitigungsverfügung auf alle vier Schilder bezieht. Der Streitwerte war im vorliegenden Fall auch nicht zu halbieren, weil die Beseitigungskosten trotz der Vorläufigkeit der Regelung anfallen.

Der erstinstanzliche Streitwertbeschluss ist gemäß § 63 Abs. 3 GKG entsprechend zu ändern.

Dieser Beschluss ist gemäß § 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.

gez.:
von Welck

Schmidt-Rottmann

Berger