

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 23. Januar 2012
über die Popularklage
des Herrn W. N. in N. u. a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
der §§ 1, 2 und 5 der Satzung der Stadt Nürnberg über Werbeanlagen (WerbeanlagenS – WaS) vom 6. April 2009 (ABI S. 133)

Aktenzeichen: Vf. 18-VII-09

Leitsätze:

1. Beim Erlass einer Satzung gemäß Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO über das Verbot der Errichtung von Werbeanlagen muss berücksichtigt werden, dass das Gebiet einer Gemeinde in der Regel aus verschiedenen Bereichen besteht, deren Ortsbild unterschiedlich schutzwürdig ist. Verbote sind nur gerechtfertigt, soweit ortsgestalterische Gründe sie erfordern.
2. Teilweise Verfassungswidrigkeit einer Werbeanlagensatzung, weil der Normgeber bei einzelnen Verboten nicht nach den Gegebenheiten der verschiedenen Gemeindebereiche differenziert hat.

Entscheidung:

1. § 2 Nrn. 1 bis 4 und 6 der Satzung der Stadt Nürnberg über Werbeanlagen (WerbeanlagenS – WaS) vom 6. April 2009 (ABI S. 133) verstößt gegen Art. 101, 103 Abs. 1 und Art. 118 Abs. 1 BV und ist nichtig.
2. § 5 dieser Satzung verstößt, soweit das Ändern oder Betreiben einer nach § 2 unzulässigen Werbeanlage mit Geldbuße belegt werden kann, gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV und ist insoweit nichtig.
3. Im Übrigen wird der Antrag abgewiesen.
4. Die Stadt Nürnberg hat den Antragstellern die Hälfte der ihnen durch das Popularklageverfahren entstandenen notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklage ist die Frage, ob die §§ 1, 2 und 5 der Satzung der Stadt Nürnberg über Werbeanlagen (WerbeanlagenS – WaS) vom 6. April 2009

(ABI S. 133) gegen Vorschriften der Bayerischen Verfassung verstoßen.

Als Rechtsgrundlage der Werbeanlagensatzung benennt die Stadt Nürnberg Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 und Art. 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayBO. Die Satzung regelt das Verbot bestimmter ortsfester Werbeanlagen. Sie hat folgenden Wortlaut:

§ 1

Geltungsbereich

(1) Diese Satzung regelt das Verbot der Errichtung von genehmigungspflichtigen, verfahrensfreien und genehmigungsfrei gestellten ortsfesten Anlagen der Wirtschaftswerbung (Werbeanlagen) im Sinne des Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayBO.

(2) Dieser Satzung unterfallen nicht Werbeanlagen mit einer Höhe bis zu 10 m

1. an der Stätte der Leistung in durch Bebauungsplan festgesetzten Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten; in Gebieten außerhalb des Geltungsbereiches eines qualifizierten Bebauungsplanes gilt dies auch für Werbeanlagen an der Stätte der Leistung in Gebieten, die nach der vorhandenen Bebauung den vorgenannten Baugebieten entsprechen;

2. an und auf Flugplätzen und

3. auf Ausstellungs- und Messegeländen und

4. Sportanlagen,

soweit sie nicht in die freie Landschaft wirken.

(3) Dieser Satzung unterfallen nicht Werbeanlagen am Ort der Leistung, die nach ihrem erkennbaren Zweck nur vorübergehend für höchstens zwei Monate angebracht werden, im Außenbereich nur, soweit sie einem Vorhaben im Sinn des § 35 Abs. 1 Baugesetzbuch dienen.

(4) Regelungen für Teile des Stadtgebietes in Satzungen nach dem Baugesetzbuch und Art. 81 BayBO bleiben unberührt.

§ 2

Unzulässigkeit von Werbeanlagen

Folgende Werbeanlagen sind unzulässig:

1. Werbeanlagen, die die architektonischen Gliederungen eines Gebäudes überdecken sowie Fenster- und Schaufensterbeklebungen mit einem Beklebunganteil über 50 v. H. der Fensterfläche;

2. Werbeanlagen an und auf Brückengeländern und -brüstungen;

3. hinterleuchtete Kästen, bedruckte Transparente, Platten, Textilien oder Netze zum Zwecke der Werbung am Ort der Leistung;
4. a) Werbeanlagen, die oberhalb des Brüstungsbereiches des 1. Obergeschosses angebracht werden,
b) Werbeanlagen oberhalb einer Höhe von über 5,00 m über natürlichem Gelände im Mittel bei Geschosshöhen über 3,50 m oder in der Fassade nicht ablesbarer Geschossigkeit;
5. Werbeanlagen in störender Häufung und Werbeanlagen an Ortsrändern, soweit sie in die freie Landschaft hineinwirken;
6. Werbung in grellen oder stechenden Farben;
7. Werbeanlagen an Bauzäunen oder Baugerüsten, außer für Werbung am Ort der Leistung:
 - a) in den Straßen Königstraße, Karolinenstraße, Kornmarkt, Hauptmarkt, Burgstraße, Bergstraße, Albrecht-Dürer-Platz, Am Ölberg und Ludwigsplatz,
 - b) in allen denkmalschutzrechtlich festgelegten Ensembles
 - aa) Werbeanlagen an Bauzäunen, die mehr als 10 v. H. der Anichtsfläche des Bauzaunes bedecken,
 - bb) Werbeanlagen an Baugerüsten, wenn nicht die Verhüllung des Gerüstes vollständig ein Abbild der bestehenden oder geplanten Baumaßnahme (Fassade) zeigt und die im Abbild enthaltene Werbung mehr als 10 v. H. der Gesamtfläche der jeweiligen Fassadenseite einnimmt;
8. in denkmalschutzrechtlich festgelegten Ensembles Licht- und Projektionswerbung;
9. in denkmalschutzrechtlich festgelegten Ensembles und vor Einzeldenkmalen Werbeanlagen an Verteiler- und Schaltkästen;
10. Werbeanlagen, die das Straßen- und Ortsbild erheblich beeinträchtigen, insbesondere ortsbildprägende Sichtachsen und Blickbezüge, wesentliche Straßenräume und Fahrbahnmittelstreifen der Hauptzufahrten in die Stadt;
11. Werbeanlagen, die ortsbildprägende Grünstrukturen wie Grünanlagen, Alleen, begrünte Bahndämme, Grünzüge, begrünte Fahrbahnmittel-

streifen, Vorgartenzonen oder die Straßenraumbegrünung erheblich beeinträchtigen.

§ 3

Ausnahmen

Ausnahmsweise können zugelassen werden:

1. Werbeanlagen am Ort der Leistung an Gebäuden auch an anderen Stellen als in § 2 Nr. 4 geregelt, wobei sich die Werbeanlage in angemessener Form an die Gestaltung des Gebäudes und des baulichen Umfelds anpassen muss;
2. Brandwandbemalungen mit großflächiger Werbung und Bezug zum Objekt mit einem Motivanteil von maximal 30 v. H. der Giebelfläche. Der Schriftanteil am Motiv darf 15 v. H. nicht überschreiten;
3. Firmenembleme und Warenzeichen in Abhängigkeit der Gliederung der Fassade;
4. Werbeanlagen, die der Bewerbung einer baulichen Anlage am Ort der Entstehung dieser baulichen Anlage dienen (Bauwerbetafeln) mit einer Gesamthöhe von maximal 5,50 m und einer Ansichtsfläche bis zu 3,00 m x 4,00 m in liegendem Format und einer Standdauer von bis zu einem Jahr.

§ 4

Abweichungen

Abweichungen von den Vorschriften dieser Satzung können unter den Voraussetzungen des Art. 63 BayBO zugelassen werden.

§ 5

Ordnungswidrigkeiten

Nach Art. 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayBO kann mit Geldbuße bis zu fünfhunderttausend Euro belegt werden, wer vorsätzlich oder fahrlässig eine nach § 2 unzulässige Werbeanlage errichtet, ändert oder betreibt.

§ 6

Inkrafttreten

Diese Satzung tritt am Tage nach ihrer Bekanntmachung im Amtsblatt in Kraft.

Die Satzung wurde am 15. April 2009 im Amtsblatt bekannt gemacht.

II.

Die Antragsteller sind eine Werbeagentur sowie ihr Inhaber und Geschäftsführer. Sie rügen, die Werbeanlagensatzung verletze Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV (Rechtsstaatsprinzip), Art. 101 BV (Handlungs- und Berufsfreiheit), Art. 103 BV (Eigentumsrecht), Art. 118 BV (Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot) und Art. 153 BV (Schutz der Kleinbetriebe). Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor:

1. Das durch die Werbeanlagensatzung eingeführte Verbot bestimmter ortsfester Werbeanlagen verstoße gegen das Rechtsstaatsprinzip.

a) Die Ermächtigungsgrundlage des Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO lasse einen generellen Ausschluss von Werbeanlagen im gesamten Gemeindegebiet nicht zu, weil nur spezifische baugestalterische Gründe ein Verbot von Werbeanlagen rechtfertigen könnten. Die Verbote seien aber überwiegend flächen-, nicht objektbezogen. Die Stadt Nürnberg werde nicht in allen Stadtbereichen von zu schützenden Besonderheiten geprägt, sodass kein einheitliches Gestaltungskonzept verwirklicht werden könne. Ein gebietstypisches Gestaltungsziel lasse sich der Satzung nicht entnehmen. Vielmehr verfolge die Stadt mit ihrer Satzung nicht zulässige städtebaupolitische Zielsetzungen. Die einzelnen Verbotstatbestände des § 2 der Satzung seien so differenziert und umfangreich, dass für Werbung kaum noch Spielraum bleibe. Im Ergebnis bestehe ein nahezu vollständiges Verbot von zumindest größerer Werbung im gesamten Stadtgebiet. Die Satzung regle nicht nur das „Ob“ der Zulassung, sondern u. a. in § 2 Nrn. 3, 6 und 8 WaS auch die äußere Gestal-

tung der Werbeanlagen, wie beispielsweise Materialien und Farbgebung. Auf die Ermächtigungsgrundlage des Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO, die solche Regelungen ermögliche, stütze sich die Satzung jedoch nicht.

b) § 5 WaS sei von der Ermächtigungsgrundlage des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayBO nicht gedeckt. Es werde auch das Ändern oder Betreiben einer nach § 2 WaS unzulässigen Werbeanlage als Bußgeldtatbestand aufgeführt, obwohl die Satzung lediglich das Verbot der Errichtung von Werbeanlagen regle (vgl. § 1 Abs. 1). Zudem sei der Gedanke des Vertrauensschutzes verletzt, wenn ab dem Inkrafttreten der Satzung das Betreiben vor diesem Zeitpunkt rechtmäßig errichteter Anlagen nunmehr mit einem Bußgeld bedroht sei.

2. a) §§ 1 und 2 WaS verstießen gegen das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV). Sie seien nicht von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt, ungeeignet, unzumutbar und schränkten die Wahlmöglichkeiten der Werbenden übermäßig ein. Differenzierungen danach, ob die einzelne Werbeanlage von der öffentlichen Verkehrsfläche aus sichtbar sei, seien unterblieben. Ferner werde die in Art. 101 BV enthaltene Berufsfreiheit von Werbe- und Marketingfirmen sowie Produktions- und Montagebetrieben verletzt. Die Verbotsregelung habe eine erhebliche Einschränkung ihrer Berufsausübung zur Folge.

b) Aus den dargelegten Gründen ergebe sich zudem ein Eingriff in die durch das Eigentumsgrundrecht (Art. 103 Abs. 1 BV) geschützte Baufreiheit. Da die Stadt nicht allein baugestalterische Ziele verfolge, sei die Regelung nicht geboten. Die Verbote des § 2 WaS seien auch nicht sachgerecht. Sie stellten nicht auf den Charakter des betroffenen Gebiets und damit nicht auf eine einheitliche Eigentumssituation ab.

c) § 1 Abs. 2 und 3 sowie § 2 Nr. 3 WaS verstießen gegen das Gleichbehandlungsgebot des Art. 118 Abs. 1 BV.

Die Werbeanlagensatzung finde keine Anwendung auf Werbeanlagen mit einer Höhe bis zu 10 m am Ort der Leistung in Gewerbe-, Industrie- und gleichgestellten Sondergebieten (§ 1 Abs. 2 WaS); aus nicht nachvollziehbaren Gründen sei sie bei Fremdwerbung in diesen Gebieten aber anwendbar. Ob eine Anlage das Ortsbild beeinträchtige oder nicht störend wirke, sei grundsätzlich unabhängig davon, wer die Anlage betreibe. Nicht nachvollziehbar sei ferner, warum die Anwendungsregel des § 1 Abs. 2 WaS für Mischgebiete nicht gelte. Im Hinblick auf zeitlich begrenzt aufgestellte Werbeanlagen am Ort der Leistung (§ 1 Abs. 3 WaS) bestünden die bereits dargelegten Bedenken zur Differenzierung zwischen Eigen- und Fremdwerbung. Eine willkürliche Ungleichbehandlung sei darin zu sehen, dass § 2 Nr. 3 WaS die Unzulässigkeit von Werbeanlagen in Form hinterleuchteter Kästen, bedruckter Transparente, etc., am Ort der Leistung verbiete, ohne eine inhaltsgleiche Vorschrift für die Fremdwerbung zu enthalten. Zudem gelte die Werbeanlagensatzung nur für ortsfeste Anlagen, also z. B. nicht für Werbung auf Fahrzeugen.

Einzelne Regelungen des § 2 WaS seien willkürlich und unbestimmt. Dies gelte für den Begriff „architektonische Gliederungen“ in § 2 Nr. 1 WaS und für die Auswahl der verbotenen Materialien in § 2 Nr. 3 WaS. § 2 Nr. 4 Buchst. a WaS bewirke einen vollständigen und willkürlichen Ausschluss von sog. Werbepostern. Nicht nachvollziehbar sei, warum in § 2 Nr. 4 Buchst. b WaS Bezug auf die Geschosshöhe bzw. auf die in der Fassade nicht ablesbare Geschossigkeit genommen werde. Unklar seien auch die Begriffe „ortsbildprägende Sichtachsen und Blickbezüge“ sowie „wesentliche Straßenräume“ in § 2 Nr. 10 WaS.

d) Gegen Art. 153 Satz 1 BV werde verstoßen, weil die Werbeanlagensatzung den Betrieben keine ausreichende Möglichkeit zur Außendarstellung eröffne.

e) Die in § 3 WaS vorgesehenen Ausnahmen und die nach § 4 WaS mögliche Zulassung von Abweichungen könnten die gerügten Grundrechtsverletzungen nicht ausräumen, da der Einzelne hierauf keinen Rechtsanspruch habe.

3. §§ 1, 2 und 3 WaS enthielten die wesentlichen Bestimmungen der Satzung. Da die übrigen Regelungen ohne diese Paragraphen keine eigenständige Bedeutung mehr hätten, sei die Satzung insgesamt unwirksam. Hilfsweise seien die einzelnen angegriffenen Regelungen für verfassungswidrig zu erklären.

III.

1. Der Bayerische Landtag hat sich am Verfahren nicht beteiligt.

2. Die Bayerische Staatsregierung hat von einer Äußerung zur Popularklage abgesehen.

3. Die Stadt Nürnberg hält die Popularklage für unzulässig, soweit die Antragsteller einen Verstoß gegen Art. 153 BV rügen, im Übrigen für unbegründet.

a) Die angegriffenen Regelungen seien unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV nicht zu beanstanden.

aa) Die Satzung verfolge, wie § 1 Abs. 1 WaS dokumentiere, einzig den Zweck, Werbeanlagen unter bestimmten Voraussetzungen zu verbieten. Der Satzungsgeber habe sich bewusst gegen eine Gestaltungssatzung entschieden. Er habe nicht das gesamte Ortsbild gestaltet, sondern nur für einen bestimmten Typus von ortsbildprägenden Anlagen eine den speziellen Gegebenheiten des Ortes angepasste Regelung erlassen, die zu Recht auf Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO gestützt sei und den weiten Gestaltungsspielraum des Satzungsgebers nicht überschreite. Dass eine solche Verbotssatzung einen Negativkatalog enthalte, entspreche ihrer Rechtsnatur. Trotz der Verbotsregelung, aus der sich mittelbar lediglich ein Mindeststandard ergebe, bleibe eine Reihe von Werbeanlagen zulässig.

Die an bestimmte Gebietsarten anknüpfende Negativregelung des Anwendungsbereichs in § 1 Abs. 2 WaS sei mit der Ermächtigungsgrundlage vereinbar. Die

Differenzierung gewährleiste die Verhältnismäßigkeit der Regelung im Lichte der Eigentumsgarantie. § 1 Abs. 2 WaS habe nicht auf Mischgebiete ausgedehnt werden müssen, da diese schutzwürdiger als Gewerbegebiete seien. § 2 Nrn. 1 bis 6 WaS gelte zulässigerweise für das gesamte Stadtgebiet, da die dort beschriebene Werbung im Regelfall in einen Konflikt mit der pflegenden Gestaltung des Ortsbilds gerate. § 2 Nr. 6 WaS knüpfe zwar an die farbliche Gestaltung an; da es sich aber um eine negative Regelung für Extremfälle handle, sei diese zutreffend auf die Ermächtigung zum Erlass von Verboten in Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO gestützt. Auch im Hinblick auf § 2 Nrn. 3 und 8 WaS habe die Erscheinungsform der Werbeanlagen berücksichtigt werden dürfen.

Der Bußgeldtatbestand des § 5 WaS sei von der Ermächtigungsgrundlage des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO gedeckt. Zwar könne nach dem Gesetzeswortlaut nur die Errichtung einer unzulässigen Werbeanlage mit Bußgeld bedroht werden; die Nichterwähnung der anderen Handlungsvarianten beruhe jedoch auf einem Redaktionsversehen des Gesetzgebers.

bb) Die von den Antragstellern im Hinblick auf § 2 WaS erhobene Rüge fehlender Normenklarheit greife nicht durch. Die beanstandeten Begriffe könnten durch Auslegung so weit konkretisiert werden, dass ein verständiger Normadressat ihren Sinn erfasse.

b) Art. 101 BV sei weder unter dem Aspekt der Berufsfreiheit noch im Hinblick auf die allgemeine Handlungsfreiheit verletzt. Die Werbeanlagensatzung stelle eine Berufsausübungsregelung dar. Die Schutzwürdigkeit der insoweit erheblichen Gemeinwohlbelange ergebe sich aus Art. 141 BV. §§ 1 und 2 WaS seien geeignet und erforderlich, um den öffentlichen Raum auf effektive Art und Weise zu schützen. Da §§ 3 und 4 WaS Ausnahmen und Abweichungen vorsähen, sei die Regelung für die Betroffenen auch zumutbar. Großwerbepлакate seien nicht von vornherein unzulässig. Hinsichtlich möglicher Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit genüge die Werbeanlagensatzung ersichtlich den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

c) Die vom Schutzbereich der Freiheit des Eigentums (Art. 103 BV) umfasste Baufreiheit sei nicht verletzt. Schon am Detaillierungsgrad der Regelung in § 2 WaS lasse sich erkennen, dass es sich um eine möglichst präzise und somit im Ergebnis verhältnismäßige Einschränkung der Eigentumsgarantie handle.

d) Ein Verstoß einzelner Regelungen der Werbeanlagensatzung gegen das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) sei nicht ersichtlich.

Ortsungebundene Werbung werde vom Schutzbereich der Ermächtigungsgrundlage nicht erfasst, da Werbeanlagen nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayBO per definitionem ortsfeste Einrichtungen seien. Die Ausnahme für Werbung an der Stätte der Leistung in § 1 Abs. 2 Nr. 1 WaS beruhe auf einem sachlichen Grund, da Eigenwerbung in der Regel höhere Qualitätsstandards einhalte als Fremdwerbung. Durch Fremdwerbung entstehe zudem ein enormer Nachfragedruck auf stärker befahrenen Straßenzügen, was letztlich die Möglichkeiten der ansässigen Betriebe zur Eigenwerbung einschränken könne. Aus der Zuordnung zu den verfahrensfreien Vorhaben in Art. 57 Abs. 1 Nr. 13 Buchst. g BayBO werde deutlich, dass der Landesgesetzgeber von einer geringeren Gefährdung öffentlicher Schutzgüter durch Eigenwerbung ausgehe. Auch die Ausnahme in § 1 Abs. 3 WaS für zeitlich befristete Eigenwerbung am Ort der Leistung sei sachlich gerechtfertigt.

Die Verbote in § 2 Nrn. 2, 4, 5, 7, 8 und 10 WaS betreffen Werbung, die aufgrund der jeweiligen Örtlichkeit oder der Art der Anbringung besonders die Gefahr berge, verunstaltend zu wirken. § 2 Nr. 3 WaS sei die zentrale Satzungsnorm für Werbeanlagen am Ort der Leistung. Ausgeschlossen würden alle Arten von Werbung, die sich in der Praxis als wenig dauerhaft und anfällig für Witterung und Verschleiß gezeigt hätten. Fremdwerbung werde hier nicht aufgeführt, da diese durch die anderen Regelungen hinreichend erfasst sei.

IV.

Die Popularklage ist zulässig.

Die angegriffene Werbeanlagensatzung der Stadt Nürnberg ist eine örtliche Bauvorschrift, die auf Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 und Art. 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayBO beruht. Als städtische Satzung stellt sie eine Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts dar. Sie kann sowohl insgesamt als auch wegen einzelner Satzungsbestimmungen Gegenstand einer Popularklage nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG sein (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 22.4.2005 = VerfGH 58, 94/97; VerfGH vom 16.2.2009 = VerfGH 62, 23/25).

Die Antragsteller haben in ausreichend substantzierter Weise Grundrechte der Bayerischen Verfassung (Art. 101, 103 Abs. 1, Art. 118 Abs. 1 BV) als verletzt gerügt und Gründe dargelegt, aus denen sie die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelungen ableiten (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG). Da eine zulässige Grundrechtsrüge vorliegt, prüft der Verfassungsgerichtshof die angegriffenen Bestimmungen anhand aller einschlägigen Normen der Bayerischen Verfassung, auch wenn diese – wie das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) – keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 58, 94/98; 62, 23/25; VerfGH vom 16.12.2010 = BayVBI 2011, 300/301).

V.

Die Popularklage ist teilweise begründet. Verfassungswidrig und nichtig sind § 2 Nrn. 1 bis 4 und 6 WaS sowie § 5 WaS, soweit er einen Bußgeldtatbestand für das Ändern oder Betreiben einer nach § 2 WaS unzulässigen Werbeanlage normiert. Im Übrigen sind die angegriffenen Vorschriften nicht zu beanstanden.

A.

Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ist verletzt, soweit nach § 5 WaS das Ändern oder Betreiben einer Werbeanlage mit Bußgeld belegt werden kann.

1. Insoweit ist § 5 WaS nicht mit der Ermächtigungsgrundlage vereinbar. In Bezug auf §§ 1 und 2 WaS ergeben sich unter diesem Gesichtspunkt keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Werden – wie hier – abgeleitete Rechtsvorschriften im Rang unter einem förmlichen Gesetz in zulässiger Weise mit der Popularklage angegriffen, so prüft der Verfassungsgerichtshof auch, ob sie auf einer ausreichenden, verfassungsgemäßen gesetzlichen Ermächtigung beruhen und ob sie sich in deren Rahmen halten. Dies gilt im Grundsatz auch für Satzungen. Erweisen sich die angefochtenen Vorschriften insoweit als fehlerhaft, liegt darin ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV). Die Vorschriften sind dann schon aus diesem Grund nichtig, ohne dass es darauf ankommt, ob durch sie Grundrechte der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig eingeschränkt werden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.7.2004 = VerfGH 57, 84/93; VerfGH vom 18.4.2007 = VerfGH 60, 71/74; VerfGH vom 4.5.2007 = VerfGH 60, 101/108).

Vor einer Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit einer Norm ist diese sowie – wenn es um die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer abgeleiteten Rechtsnorm geht – deren Ermächtigungsgrundlage auszulegen und ihr einfachrechtlicher Anwendungs- und Wirkungsbereich zu ermitteln. Erst nach der Feststellung der maßgeblichen Norminhalte kann beurteilt werden, ob die angegriffene Norm mit der Bayerischen Verfassung im Einklang steht (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 12.5.2004 = VerfGH 57, 48/53; VerfGH 60, 101/108).

a) Die Werbeanlagensatzung der Stadt Nürnberg beruht hinsichtlich der Regelungen über das Verbot der Errichtung genehmigungspflichtiger, verfahrensfreier und

genehmigungsfrei gestellter ortsfester Anlagen der Wirtschaftswerbung im Sinn des Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayBO auf Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO und hinsichtlich des Bußgeldtatbestands (§ 5 WaS) auf Art. 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayBO i. V. m. Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO. Gegen diese inhaltlich hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlagen (vgl. BVerfG vom 9.5.1972 = BVerfGE 33, 125/158) sind verfassungsrechtliche Bedenken nicht ersichtlich.

aa) Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO, wonach die Gemeinden durch Satzung im eigenen Wirkungsbereich örtliche Bauvorschriften über das Verbot der Errichtung von Werbeanlagen aus ortsgestalterischen Gründen erlassen können (vgl. auch Art. 58 Abs. 2 Nr. 2, Art. 59 Satz 1 Nr. 1 BayBO), steht insbesondere nicht in einem offenkundigen und schwerwiegenden Widerspruch zur Kompetenzordnung des Grundgesetzes für die Gesetzgebung von Bund und Ländern (Art. 70 ff. GG; zum Prüfungsumfang im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Bundesrecht vgl. VerfGH vom 23.10.2008 = VerfGH 61, 248/254). Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG hat der Bund das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung für das Bodenrecht; er hat davon vor allem durch den Erlass der bauplanungsrechtlichen Regelungen des Baugesetzbuchs und der Baunutzungsverordnung Gebrauch gemacht. Demgegenüber steht den Ländern gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz für das Bauordnungsrecht zu. Dazu gehören die Vorschriften über die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen (vgl. BVerfG vom 28.10.1975 = BVerfGE 40, 261/265 f.).

Der Regelung dieses „Baugestaltungsrechts“ (vgl. BVerwG vom 11.10.2007 = BVerwGE 129, 318) dient Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO, indem er die Gemeinden zum Erlass örtlicher Bauvorschriften (Satzungen) über das Verbot der Errichtung von Werbeanlagen aus ortsgestalterischen Gründen ermächtigt. Mit dem Zusatz „aus ortsgestalterischen Gründen“, der durch das Änderungsgesetz vom 24. Juli 2007 (GVBI S. 499) in den Gesetzestext aufgenommen wurde, hat der bayerische Landesgesetzgeber die Abgrenzung zum Bauplanungsrecht ausdrücklich verdeutlicht (LT-Drs. 15/7161 S. 73; vgl. auch Jäde, ZfBR 2006, 9; 2010, 34 m. w. N.).

Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO ermächtigt nur zu baugestalterischen Regelungen, die Teil des Bauordnungsrechts sind, neben dem Bauplanungsrecht Bestand haben und der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterfallen. Er greift deshalb nicht in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Bodenrecht ein (vgl. BVerwGE 129, 318/325 f.; Jäde, ZfBR 2010, 34/44).

bb) Art. 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayBO lässt es ferner zu, Zuwiderhandlungen gegen Gebote oder Verbote einer örtlichen Bauvorschrift im Sinn des Art. 81 Abs. 1 BayBO mit Geldbuße zu belegen, sofern die Satzung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist. Damit besteht auch für die Aufnahme einer Bußgeldregelung in eine örtliche Bauvorschrift gemäß Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO eine hinreichende Ermächtigung. Verfassungsrechtliche Bedenken sind insoweit nicht ersichtlich.

b) Von den angegriffenen Normen ist § 5 WaS wegen seiner teilweisen Unvereinbarkeit mit der Ermächtigungsgrundlage zu beanstanden. Im Hinblick auf die §§ 1 und 2 WaS ergeben sich unter diesem Gesichtspunkt keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

aa) Die Werbeanlagensatzung der Stadt Nürnberg enthält gemäß der Definition ihres Geltungsbereichs in § 1 Abs. 1 WaS Regelungen zum Verbot der Errichtung von genehmigungspflichtigen, verfahrensfreien und genehmigungsfrei gestellten ortsfesten Anlagen der Wirtschaftswerbung im Sinn des Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayBO. Von der Ermächtigungsgrundlage des Art. 81 Abs. 1 BayBO gedeckt sind die verfahrensgegenständlichen Normen der §§ 1 und 2 WaS jedoch nur, wenn es sich um Regelungen der Ortsgestaltung und damit um Bauordnungsrecht handelt.

Baurechtliche Vorschriften zur Errichtung von Außenwerbung sind grundsätzlich nicht nur im Bauordnungsrecht der Länder zu finden; Werbeanlagen sind vielmehr auch bauplanungsrechtlichen Regelungen zugänglich (vgl. BVerwG vom 3.12.1992 = BVerwGE 91, 234/235). Das auf die Kompetenzvorschrift des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG gestützte bundesrechtliche Bauplanungsrecht regelt nicht die

äußere Gestaltung baulicher Anlagen einschließlich der Werbeanlagen. Vielmehr verfolgt es mit seinen namentlich dem Baugesetzbuch und der Baunutzungsverordnung zu entnehmenden Vorschriften einen flächenbezogenen Ansatz. Demgegenüber wird der Regelungsansatz der bauordnungsrechtlichen Gestaltungsvorschriften als objektbezogen umschrieben. Ziel ist vor allem die gebäude- oder anlagenbezogene Verunstaltungsabwehr (vgl. Art. 8 BayBO). Das Verbot baulicher Anlagen und Werbeanlagen, die das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild verunstalten, ist jedoch zugleich umgebungsbezogen. Das Bauwerk wird nicht isoliert betrachtet, sondern in eine Beziehung zum gestalterischen Eigenwert der Umgebung gesetzt. Doch auch diese Betrachtungsweise bleibt objektbezogen (vgl. BVerwGE 129, 318/325 f.).

(1) Die in § 2 WaS normierten Verbote, deren Geltungsbereich durch § 1 Abs. 2 und 3 WaS eingeschränkt wird, haben in erster Linie den Zweck, näher umschriebene Formen der Außenwerbung aus dem Stadtbild insgesamt oder aus bestimmten Bereichen fernzuhalten. Regelungsgegenstand sind Gestaltungsformen, die das traditionell geprägte Erscheinungsbild der Stadt nach Auffassung des Satzungsgebers erheblich beeinträchtigen (vgl. Nrn. 1.1, 3.6.2 der Erläuterungen der Stadt zur Werbeanlagensatzung). Die Verbotsregelungen knüpfen vor allem an die besonders auffällige Platzierung der Werbung, die verwendeten Materialien, Farben und Techniken sowie die Häufung von Werbeanlagen an. Da somit sowohl gestalterische Auswüchse verhindert als auch die Verletzung ästhetischer Eindrücke eines Durchschnittsbetrachters unterbunden werden sollen (vgl. BayVGH vom 25.7.2002 Az. 2 B 02.164; BayVGH vom 16.9.2005 Az. 26 B 04.3258), handelt es sich um bauordnungsrechtliche Regelungen der Ortsgestaltung im Sinn des Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO.

(2) Dies gilt insbesondere auch für die Regelung des § 2 Nr. 10 WaS, die das Straßen- und Ortsbild erheblich beeinträchtigende Werbeanlagen verbietet und damit an die Gestaltung der jeweiligen Anlage anknüpft. Aus den in § 2 Nr. 10 WaS aufgeführten Regelbeispielen ergibt sich ebenfalls keine Flächenbezogenheit. Bei den insoweit genannten ortsbildprägenden Sichtachsen und Blickbezü-

gen, wesentlichen Straßenräumen und Fahrbahnmittelstreifen der Hauptzufahrten in die Stadt handelt es sich um eine beispielhafte Beschreibung der Umgebung, in die die Werbeanlage hineingestellt ist und zu der sie in eine gestalterische Beziehung tritt, ohne dass damit flächenbezogen die Nutzung von Grund und Boden geregelt würde (vgl. BVerwGE 129, 318/326).

Auch § 2 Nr. 11 WaS, wonach Werbeanlagen, die Ortsbildprägende Grünstrukturen erheblich beeinträchtigen, unzulässig sind, ist eine objektbezogene Gestaltungsregelung. Damit schließt der Satzungsgeber Werbeanlagen auf bestimmten Flächen nicht generell aus, sondern nimmt ihre jeweilige Beziehung zum gestalterischen Eigenwert der Umgebung in den Blick (vgl. BVerwGE 129, 318/326).

(3) Der Einordnung als Bauordnungsrecht steht ferner nicht entgegen, dass § 1 Abs. 2 und 3 WaS an die Aufstellung von Werbeanlagen in bestimmten Baugebieten anknüpft und damit für die Umschreibung des Geltungsbereichs der Satzung auf bauplanungsrechtliche Begriffe Bezug nimmt (vgl. BVerwGE 129, 318/326 f.). Von unzulässigen bauplanungsrechtlichen Regelungen ist auch nicht insoweit auszugehen, als sich die Verbotsregelungen zum Teil auf das gesamte Stadtgebiet beziehen. Diese Regelungen haben gleichwohl keinen flächenbezogenen Ansatz im Sinn des Bauplanungsrechts, sondern dienen der Ortsgestaltung im Sinn des Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO, da nach dem Satzungszweck die Wirkung der Werbeanlagen auf die Umgebung im Vordergrund steht. Ob und inwieweit der Satzungsgeber im Hinblick darauf, dass eine Großstadt wie Nürnberg über kein homogenes Stadtgebiet verfügt, sondern aus einer Reihe unterschiedlicher Baugebiete und Bauquartiere besteht, zu weitergehenden Differenzierungen beim jeweiligen Geltungsbereich von Verbotsregelungen verpflichtet ist, bedarf der näheren Prüfung im Rahmen der hiervon berührten Grundrechte (vgl. unten V. B. und C.).

(4) Kein Verstoß gegen die Ermächtigungsgrundlage des Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO ergibt sich ferner daraus, dass § 2 Nrn. 3, 6 und 8 WaS durch das Verbot bestimmter äußerer Gestaltungsformen, wie z. B. spezieller Materialien und Farb-

gebungen, letztlich Vorgaben für die Gestaltung zulässiger Werbeanlagen macht. Zwar enthält Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO, auf den die Satzung nicht Bezug nimmt, einen gesonderten Ermächtigungstatbestand für besondere Anforderungen an die äußere Gestaltung baulicher Anlagen und damit auch von Werbeanlagen. Es liegt jedoch in der Natur der Sache, dass eine Verbotsregelung, für die sich die Stadt hier entschieden hat, (nur) für bestimmte Fallgestaltungen gilt und damit nicht erfasste Gestaltungsvarianten zulässig bleiben.

bb) Die durch Art. 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayBO eröffnete Möglichkeit einer Bußgeldbewehrung wird mit § 5 WaS ausgefüllt. Danach kann mit Geldbuße belegt werden, wer vorsätzlich oder fahrlässig eine nach § 2 unzulässige Werbeanlage errichtet, ändert oder betreibt. Als Voraustatbestand regelt die Werbeanlagensatzung in § 1 Abs. 1 i. V. m. § 2 WaS – dem Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO entsprechend – jedoch nur das Verbot der Errichtung von Werbeanlagen. Eine Bußgeldbewehrung der weiteren Begehungsformen steht nicht im Einklang mit dem Wortsinne dieses Verbots. Die Ausdehnung des Bußgeldtatbestands in § 5 WaS auf das Ändern oder Betreiben von Werbeanlagen ist deshalb von der Ermächtigungsgrundlage des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO nicht gedeckt. Ein mögliches Redaktionsversehen des Gesetzgebers kann zu keiner anderen Beurteilung führen. Insbesondere kommt eine analoge Anwendung im Hinblick auf das auch für Ordnungswidrigkeiten geltende Grundrecht des Art. 104 Abs. 1 BV nicht in Betracht; danach kann eine Handlung nur dann mit Strafe belegt werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde (VerfGH vom 22.11.1990 = VerfGH 43, 165/167; VerfGH vom 9.12.2010 = BayVBl 2011, 562/563; BVerfG vom 17.11.2009 = NJW 2010, 754/755; BVerfG vom 15.9.2011 Az. 1 BvR 519/10; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNr. 16 zu Art. 104). Die Vorschrift des § 5 WaS ist daher insoweit verfassungswidrig und nichtig, als sie die Begehungsformen des Ändern oder Betreibens einer Werbeanlage betrifft.

2. Aus dem Erfordernis der Normbestimmtheit, das eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips darstellt, ergeben sich keine Bedenken.

Der Bestimmtheitsgrundsatz verpflichtet den Normgeber, seine Vorschriften so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen der Klarheit und Justiziabilität entsprechen. Normen müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage zumindest ansatzweise eigenständig beurteilen und ihr Verhalten danach einrichten können und dass die Gerichte in der Lage sind, die Anwendung der betreffenden Vorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren. Gleichwohl darf das Gebot der Bestimmtheit nicht übersteigert werden, weil Rechtsnormen sonst zu starr und kasuistisch werden müssten und der Vielgestaltigkeit des Lebens oder der Besonderheit des Einzelfalls nicht mehr gerecht werden könnten. Der Normgeber ist nicht verpflichtet, jeden Tatbestand mit exakt erfassbaren Merkmalen bis ins Letzte zu umschreiben. Es bestehen jedenfalls dann keine Bedenken, wenn sich mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 28.3.2003 = VerfGH 56, 28/45; VerfGH vom 30.9.2004 = VerfGH 57, 113/127; VerfGH vom 15.1.2007 = VerfGH 60, 1/6). Wie auch sonst bei der Auslegung von Rechtsvorschriften können das Ziel, das die gesetzliche Regelung insgesamt verfolgt, ihre Tendenz, ihr Programm, der Zusammenhang mit anderen Vorschriften und die Entstehungsgeschichte berücksichtigt werden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 24.7.1995 = VerfGH 48, 87/95; VerfGH 60, 1/6).

Die Verwendung der Formulierungen „architektonische Gliederungen“ in § 2 Nr. 1 WaS sowie „ortsbildprägende Sichtachsen und Blickbezüge“ und „wesentliche Straßenräume“ in § 2 Nr. 10 WaS ist insoweit nicht zu beanstanden. Dabei handelt es sich um Fachbegriffe, die der Sprache der Architektur und des Bauwesens entlehnt sind.

Der Sinngehalt des Verbots für Werbeanlagen, die die architektonischen Gliederungen eines Gebäudes überdecken (§ 2 Nr. 1 WaS), erschließt sich für einen verständigen Normadressaten ohne Weiteres aus der gewählten Formulierung. Überdeckt wird die architektonische Gliederung, wenn eine Werbeanlage sich

nicht in den beispielsweise durch Fenster, Simse und Zierelemente gekennzeichneten Aufbau eines Gebäudes einfügt. Eine Überdeckung liegt hingegen dann nicht vor, wenn die Werbeanlage so angebracht ist, dass die ausgewogene Architektur des Gebäudes weiterhin sichtbar bleibt (vgl. VG Ansbach vom 16.9.2009 Az. AN 3 K 08.01424).

Bei den im Hinblick auf § 2 Nr. 10 WaS von den Antragstellern beanstandeten Begriffen handelt es sich lediglich um Beispiele. Die Begriffe erläutern das Verbot von Werbeanlagen, die das Straßen- und Ortsbild erheblich beeinträchtigen, ohne dass es für die Bestimmtheit des Verbots zwingend solcher Hinweise bedürfte. Im Übrigen lässt sich die Frage, ob ortsbildprägende Sichtachsen und Blickbezüge tangiert sind, anhand der Gegebenheiten der jeweiligen Örtlichkeit, an der die Werbeanlage errichtet werden soll, beurteilen. Der Begriff „wesentliche Straßenräume“ erfasst nach den internen Vollzugshinweisen der Stadt Straßen, die eine Haupterschließungsfunktion erfüllen und/oder – z. B. durch begrünte Mittelstreifen, Parkbuchten oder Baumreihen – städtebaulich wirksam gestaltet sind.

Für die in § 2 Nr. 11 WaS zur Umschreibung bestimmter Grünflächen verwendeten Fachbegriffe lässt sich mithilfe der üblichen Methoden ebenfalls eine zuverlässige Grundlage der Auslegung gewinnen. Die einfachrechtliche Auslegung im Einzelnen ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs (VerfGH 60, 1/6 f.).

B.

Grenzen für die Ausübung der Satzungsermächtigung in Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO ergeben sich ferner aus dem Grundrecht auf Eigentum (Art. 103 Abs. 1 BV), der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV), die den beruflichen und wirtschaftlichen Bereich mit umfasst, und dem Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV).

1. Das Recht eines Bauherrn, sein Grundstück im Rahmen der Gesetze baulich zu nutzen, ist durch das Eigentumsgrundrecht (Art. 103 Abs. 1 BV) geschützt (vgl. VerfGH vom 26.1.1996 = BayVBI 1997, 45/46; BVerfG vom 19.6.1973 = BVerfGE

35, 263/276; BVerfG vom 22.5.2001 = BVerfGE 104, 1/11). Die Werbeanlagensatzung tangiert dieses Recht, da sie bestimmte ortsfeste Werbeanlagen verbietet und damit die Nutzung von Grundstücken zu Werbezwecken beschränkt. Die Befugnis und die Pflicht des Normgebers, solche Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums zu treffen, haben ihre Grundlage u. a. in der von der Verfassung eingeforderten Sozialbindung des Eigentums (vgl. Art. 103 Abs. 2, Art. 158 BV). Die Verfassung lässt daher – wie hier aus ortsgestalterischen Gründen – Nutzungsbeschränkungen von Grundstücken als Inhaltsbestimmungen des Eigentums dem Grundsatz nach zu (vgl. VerfGH vom 23.1.1986 = VerfGH 39, 1/8).

Auf der Ebene der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums ist der Normgeber dafür verantwortlich, die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Er muss sich dabei im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen halten; insbesondere ist er an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einschließlich der Zumutbarkeit im Einzelfall, also der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, gebunden. Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegenden Belastungen. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weitergehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. Der Kernbereich der Eigentumsgarantie, zu dem die Privatnützigkeit des Eigentumsobjekts gehört, darf dabei nicht ausgehöhlt werden (vgl. VerfGH vom 11.5.2004 = VerfGH 57, 39/44). Normative Maßnahmen wie hier des Baugestaltungsrechts konkretisieren dabei im Grundsatz nur die Sozialgebundenheit des Eigentums, die dem Grundstück aufgrund seiner Lage und seines Zustands bereits anhaftet und die es prägt (vgl. VerfGH 39, 1/8). Art. 103 Abs. 1 BV lässt aus diesem Grund im Bereich des Bauordnungsrechts, auch bei örtlichen Bauvorschriften aufgrund gemeindlicher Satzungen, wie hier nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO, nur Nutzungsbeschränkungen zu, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten.

Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben ist ein Verbot der Errichtung von Werbeanlagen durch den Satzungsgeber auf der Grundlage des Art. 81 Abs.

1 Nr. 2 BayBO nur dort gerechtfertigt und somit verhältnismäßig, wo die vom Gesetzgeber genannten ortsgestalterischen Gründe ein entsprechendes Verbot erfordern (vgl. Decker in Simon/Busse, BayBO, RdNr. 138 zu Art. 81). Ob und inwieweit dies der Fall ist, beurteilt sich nach der konkreten Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit des jeweiligen Bereichs.

Sollen mit einer Werbeanlagensatzung Regelungen für das gesamte Gemeindegebiet erlassen werden, hat sich der Satzungsgeber daher mit dem Problem auseinanderzusetzen, dass ein Gemeindegebiet in seiner Gesamtheit in der Regel aus verschiedenen Bereichen besteht, deren Ortsbild unterschiedlich schutzwürdig ist. Bei einer Großstadt wie Nürnberg wird dies besonders augenfällig. Dementsprechend hat die fachgerichtliche Rechtsprechung herausgearbeitet, dass an die Zulässigkeit von Werbeanlagen je nach den Gegebenheiten des jeweiligen Gemeindebereichs und dem damit verbundenen Schutzzweck unterschiedliche Anforderungen zu stellen sind und nach diesen Schutzmaßstäben abzustufen ist. Eine generalisierende Regelung für Werbeanlagen setzt daher die Homogenität des zu schützenden Bereichs voraus (vgl. BVerwG vom 22.2.1980 = BayVBI 1980, 408/409; BVerwG vom 22.2.1980 = BayVBI 1980, 598 f.; OVG Nordrhein-Westfalen vom 6.2.1992 = NVwZ 1993, 87/88 f.; HessVGH vom 15.09.1994 = NVwZ-RR 1995, 249/250; VGH Baden-Württemberg vom 6.4.2011 = VBIBW 2011, 352/353; Decker, a. a. O., RdNrn. 137, 142 zu Art. 81).

Der Satzungsgeber hat bei Erlass einer Werbeanlagensatzung nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO deshalb die Schutzbedürftigkeit des betroffenen Gebiets sorgfältig abzuwägen und im Zweifel nach Baugebieten, Bauquartieren und unter Umständen noch weitergehend, etwa nach Straßenzügen, abzustufen. Dies muss andererseits nicht bedeuten, dass Werbeanlagensatzungen, die ihren Geltungsbereich auf das gesamte Gemeindegebiet erstrecken, von vornherein unzulässig sind (vgl. Famers in Koch/Molodovsky/Famers, BayBO, RdNr. 52 zu Art. 81). Zum einen kann die Satzung die notwendige Binnendifferenzierung nach den unterschiedlich schutzbedürftigen Bereichen ohnedies enthalten. Zum anderen ist nicht ausgeschlossen, dass in der Satzung das Verbot bestimmter Werbearten und -formen

typisierend vor die Klammer gezogen wird, etwa weil diese wegen ihrer optischen Auffälligkeit einen bestimmten Rahmen überschreiten (vgl. BVerwGE 129, 318/326). Solche Regelungen dürften allerdings nur in Ausnahmefällen den Erfordernissen hinreichender Differenzierung genügen.

2. Die Werbeanlagensatzung wirkt sich darüber hinaus auf die gewerbliche Betätigung der Werbeunternehmen aus, denen es dadurch verwehrt ist, Werbung zu platzieren, die unter die Verbotsregelungen der Satzung fällt. Insoweit ist der Schutzbereich des Art. 101 BV berührt, da das Grundrecht der Handlungsfreiheit den Bereich der beruflichen und wirtschaftlichen Betätigung einschließlich der Erwerbstätigkeit juristischer Personen des Privatrechts (VerfGH vom 23.12.2004 = VerfGH 57, 175/179; BVerfG vom 26.6.2002 = BVerfGE 105, 252/265) umfasst. Es steht unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Allerdings müssen die Rechtsvorschriften, die es einschränken, ihrerseits bestimmte Grenzen wahren, damit der Grundrechtsschutz nicht gegenstandslos wird. Art. 101 BV verbürgt daher nicht nur die Freiheit von ungesetzlichem Zwang, sondern setzt dem Normgeber selbst Schranken beim Erlass von Rechtsvorschriften, die in die Freiheits- und Berufssphäre des Einzelnen eingreifen; insbesondere gilt auch hier der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 28.1.2003 = VerfGH 56, 1/10).

Im Sinn der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 12 Abs. 1 GG, die im berufsrechtlichen Anwendungsbereich des Art. 101 BV herangezogen werden kann (VerfGH 56, 1/10; 57, 175/179), stellt das Verbot der Errichtung bestimmter Werbeanlagen in einem Stadt- oder Gemeindebereich lediglich eine Berufsausübungsregelung dar. Denn dieser Eingriff betrifft nur einzelne Tätigkeiten eines Werbeunternehmers und lässt im Übrigen dessen berufliche Tätigkeit als Grundlage der Lebensführung unberührt (VerfGH 57, 175/179; BVerfG vom 10.12.1975 = BVerfGE 40, 371/382). Eine Regelung der Berufsausübung ist zulässig, wenn sie durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist, wenn die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich sind und wenn die durch sie bewirkte Beschränkung der Berufsaus-

übung den Betroffenen zumutbar ist. In diesen Zulässigkeitsvoraussetzungen für Berufsausübungsregelungen ist das Gebot der Verhältnismäßigkeit enthalten (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 57, 175/179). Auch im Hinblick auf die Grundrechtsgarantie des Art. 101 BV ist ein Verbot der Errichtung von Werbeanlagen daher nur dort gerechtfertigt, wo Gründe der bauordnungsrechtlichen Ortsbildgestaltung ein entsprechendes Verbot erfordern (vgl. im Einzelnen oben V. B. 1.).

Es ist nicht ersichtlich, dass sich aus der Programmvorschrift des Art. 153 BV zur Förderung der Klein- und Mittelstandsbetriebe (VerfGH vom 28.1.2003 = VerfGH 56, 1/12) weitergehende Anforderungen an die mit der Popularklage beanstandeten Vorschriften ergeben könnten.

3. Die angegriffenen Regelungen der §§ 1 und 2 WaS berühren ferner den Schutzbereich des Art. 118 Abs. 1 BV. Der Gleichheitssatz untersagt dem Normgeber, gleichliegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln. Dagegen ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu behandeln; beim Vorliegen wesentlicher Unterschiede ist sachgerecht zu differenzieren (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 17.6.2006 = VerfGH 59, 119/124; VerfGH vom 24.7.2006 = VerfGH 59, 134/140). Diese Grundsätze sind hier insoweit von Bedeutung, als das Gebiet der Stadt Nürnberg aus verschiedenen Bereichen besteht, deren Ortsbild unterschiedlich schutzwürdig ist, und der Satzungsgeber Regelungen zu Werbeverboten daher nicht ohne Weiteres generalisierend auf das gesamte Stadtgebiet beziehen darf, sondern gegebenenfalls entsprechend abstufen muss. Auch die teilweise unterschiedliche Behandlung von Werbeanlagen an der Stätte der Leistung einerseits und sonstigen Werbeanlagen andererseits bedarf unter dem Gesichtspunkt des Art. 118 Abs. 1 BV einer näheren Würdigung.

C.

Gemessen an diesen Grundsätzen ist § 2 Nrn. 1 bis 4 und 6 WaS mit Art. 101, 103 Abs. 1 und Art. 118 Abs. 1 BV unvereinbar und daher nichtig. Gegen § 1 WaS und die restlichen Regelungen des § 2 WaS bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

1. Durch die Regelungen zum Geltungsbereich der Werbeanlagensatzung in § 1 WaS werden Grundrechte der Bayerischen Verfassung nicht verletzt.

a) § 1 Abs. 1 WaS ist nicht zu beanstanden.

aa) Nach § 1 Abs. 1 WaS regelt die Satzung das Verbot der Errichtung genehmigungspflichtiger, verfahrensfreier und genehmigungsfrei gestellter ortsfester Anlagen der Wirtschaftswerbung im Sinn des Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayBO. Aus diesem Wortlaut wird ersichtlich, dass die Satzung grundsätzlich für die gesamte Stadt gilt. Dies begegnet im Hinblick auf die unterschiedliche Schutzwürdigkeit des Stadtgebiets nicht von vornherein verfassungsrechtlichen Bedenken. Es ist nicht ausgeschlossen, dass bestimmte Verbote für die gesamte Stadt gerechtfertigt sind, einzelne Tatbestände der Verunstaltungsabwehr also gewissermaßen vor die Klammer gezogen werden, etwa wenn Werbeanlagen wegen ihrer Häufung stören (§ 2 Nr. 5 WaS; vgl. BVerwGE 129, 318/326). Differenzierungen, die u. a. im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erforderlich erscheinen, können zudem bei der Ausgestaltung der einzelnen Verbotstatbestände in § 2 WaS Berücksichtigung finden.

bb) Art. 118 Abs. 1 BV ist nicht dadurch verletzt, dass die Satzung nur ortsfeste Werbeanlagen erfasst. Gemäß der Begriffsbestimmung in Art. 2 Abs. 1 Sätze 2 und 3 BayBO ermächtigt Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO nur zu Verbotregelungen, die überwiegend ortsfest benutzte Anlagen betreffen. Nicht ortsfeste Anlagen, wie etwa Werbung auf Fahrzeugen, bilden daher keinen Vergleichstatbestand; es handelt sich nicht um gleich gelagerte Sachverhalte, die auch nicht gleich behan-

delt werden müssen. Im Übrigen sind der Landesgesetzgeber des Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO – und im Rahmen der erteilten Ermächtigung – der Satzungsgeber an den Gleichheitssatz nur für ihren Rechtsetzungsbereich gebunden, sodass abweichende bundesrechtliche Regelungen des Verkehrsrechts (vgl. § 33 StVO) ohnedies unerheblich sind (vgl. VerfGH vom 20.9.2005 = VerfGH 58, 196/205).

b) Gegen § 1 Abs. 2 WaS bestehen keine Bedenken.

aa) § 1 Abs. 2 WaS regelt Ausnahmen vom Geltungsbereich der Verbotssatzung. Im Einzelnen ausgenommen sind danach bis zu 10 m hohe, nicht in die freie Landschaft wirkende Werbeanlagen und zwar entweder in Gewerbe-, Industrie- oder vergleichbaren Sondergebieten an der Stätte der Leistung (Nr. 1) oder an und auf Flugplätzen (Nr. 2), auf Ausstellungs- und Messegeländen (Nr. 3) und Sportanlagen (Nr. 4). Die Vorschrift stimmt auf der Tatbestandsseite weitgehend mit Art. 57 Abs. 1 Nr. 13 Buchst. g BayBO überein, der die genannten Werbeanlagen zu verfahrensfreien Bauvorhaben erklärt. Dies spricht bereits dafür, dass es systemgerecht ist, auch den Geltungsbereich der Verbotssatzung nicht auf die in § 1 Abs. 2 WaS aufgeführten Anlagen der Wirtschaftswerbung zu erstrecken.

bb) Soweit § 1 Abs. 2 WaS nur Werbeanlagen an der Stätte der Leistung vom Geltungsbereich der Satzung ausnimmt und diese damit gegenüber sonstigen Werbeanlagen privilegiert, ist Art. 118 Abs. 1 BV nicht verletzt. Bei Werbeanlagen an der Stätte der Leistung wiegen die privaten Belange, die dem öffentlichen Interesse der Ortsgestaltung gegenüberstehen, ungleich schwerer als bei sonstigen Werbeanlagen. Denn zu einer Nutzung des Eigentums im Sinn des Art. 103 Abs. 1 BV gehört auch die Möglichkeit, Kunden und Interessenten vor Ort in angemessener Form auf einen Gewerbebetrieb hinzuweisen. Die von den Antragstellern gerügte Differenzierung ist ohnehin nur in § 1 Abs. 2 Nr. 1 WaS enthalten. Bis zu 10 m hohe, nicht in die freie Landschaft wirkende Werbeanlagen an und auf Flugplätzen, auf Ausstellungs- und Messegeländen sowie Sportanlagen (§ 1 Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 WaS) sind generell vom Geltungsbereich der Satzung ausgenommen;

die Verbote der Satzung gelten daher insoweit nicht (vgl. BVerwGE 91, 234/240; 129, 318/327).

cc) Die Höhenbegrenzung auf 10 m in § 1 Abs. 2 WaS begegnet ebenfalls keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Werbeanlagen verfolgen ihrer Natur nach den Zweck, optisch aufzufallen und gezielt Aufmerksamkeit auf sich zu lenken (vgl. BVerwGE 129, 318/326). Die Zielsetzungen der Ortsgestaltung können daher in ein Verhältnis zur Größe, Höhe oder sonstigen Ausdehnung der Werbeanlage gebracht werden. Daran anknüpfende typisierende Begrenzungen sind als Differenzierung grundsätzlich geeignet und legitim.

dd) Die Rüge der Antragsteller, weitere Stadtbereiche, wie etwa Mischgebiete, müssten in die Ausnahmeregelung des § 1 Abs. 2 Nr. 1 WaS einbezogen werden, hat ebenso wenig Erfolg. Der Satzungsgeber hat in § 1 Abs. 2 WaS einige Tatbestände zusammengefasst, bei denen er die Auswirkungen von Werbeanlagen auf das Stadtbild für weniger gravierend erachtet. Soweit er aus verfassungsrechtlichen Gründen gehalten ist, weitere Einschränkungen seiner Verbotsregelungen vorzunehmen, muss dies nicht zwingend in § 1 Abs. 2 WaS normiert werden. Vielmehr ist dies ebenso gut bei den einzelnen Verbotstatbeständen des § 2 WaS möglich. Infolgedessen stellt § 1 Abs. 2 WaS eine für sich genommen verfassungsrechtlich unbedenkliche Teilregelung dar.

c) Soweit § 1 Abs. 3 WaS eine Ausnahme vom Geltungsbereich für Werbeanlagen am Ort der Leistung vorsieht, die nach ihrem erkennbaren Zweck nur vorübergehend für höchstens zwei Monate angebracht werden, sind verfassungsrechtliche Bedenken nicht ersichtlich. Für die Privilegierung von Werbeanlagen am Ort der Leistung gelten die Darlegungen oben unter V. C. 1. b) bb) entsprechend.

d) Der in § 1 Abs. 4 WaS angeordnete Vorbehalt dahingehend, dass Regelungen für Teile des Stadtgebiets in Satzungen nach dem Baugesetzbuch und Art. 81 BayBO unberührt bleiben, ist verfassungsrechtlich bedenkenfrei.

2. Die Regelungen zur Unzulässigkeit von Werbeanlagen in § 2 Nrn. 1 bis 4 und 6 WaS sind verfassungswidrig.

a) Diese Verbotstatbestände betreffen Werbeanlagen, die architektonische Gliederungen überdecken, sowie Fensterbeklebungen (§ 2 Nr. 1 WaS), Werbung an Brücken (§ 2 Nr. 2 WaS), hinterleuchtete Kästen, bedruckte Transparente, Platten, Textilien oder Netze zum Zweck der Werbung am Ort der Leistung (§ 2 Nr. 3 WaS), Werbeanlagen, die ab einer bestimmten Höhe an der Fassade angebracht werden (§ 2 Nr. 4 WaS), und Werbung in grellen oder stechenden Farben (§ 2 Nr. 6 WaS).

aa) Den Verboten ist gemeinsam, dass nicht nach der Schutzbedürftigkeit der betroffenen Gebiete, in denen die Werbeanlagen errichtet werden sollen, differenziert wird. Während den ortsgestalterischen Belangen im Altstadtbereich oder in Wohngebieten besonderes Gewicht zukommen mag, führen die genannten Formen der Werbung beispielsweise in Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten nicht ohne Weiteres zu einer Beeinträchtigung des Ortsbilds. Es ist nicht ersichtlich, dass ein Verbot der in Rede stehenden Werbeanlagen aus ortsgestalterischen Gründen im gesamten Stadtgebiet gleichermaßen erforderlich wäre.

Dies gilt zum einen für die nach § 2 Nrn. 1 und 4 WaS unzulässigen Formen der Anbringung von Werbung an der Fassade und die nach § 2 Nrn. 3 und 6 WaS verbotenen Materialien und Farben. Ihre gestalterische Wirkung wird maßgeblich durch das Verhältnis zur Umgebung geprägt und kann daher nur im Zusammenhang mit dem jeweiligen städtischen Umfeld, in dem die Anlage errichtet werden soll, beurteilt werden. Die genannten Werbeanlagen können im Altstadtbereich besonders auffällig wirken, sich dagegen anderswo in das Ortsbild einfügen. Nicht erforderlich ist zum anderen das generelle Verbot der Werbung an Brücken gemäß § 2 Nr. 2 WaS (vgl. Decker, a. a. O., RdNr. 143 zu Art. 81). Zwar sind Brücken als exponierte Bauwerke in der Regel von besonderer Bedeutung für das Ortsbild. Es ist jedoch denkbar, dass beispielsweise wegen des Standorts in ei-

nem Gewerbe-, Industrie- oder vergleichbaren Sondergebiet ortsgestalterische Gründe nicht hinreichend gewichtig sind, um ein generelles Werbeverbot zu rechtfertigen. Dass insoweit mangels konkreter Anwendungsfälle kein Differenzierungsbedarf bestünde, ist nicht erkennbar.

Neben der Differenzierung nach der Schutzwürdigkeit der betroffenen Gebiete kann beispielsweise bei den Verboten nach § 2 Nrn. 1, 3 und 4 WaS auch eine Unterscheidung nach der Größe der Werbeanlage in Betracht kommen. Gegebenenfalls kann es ferner erforderlich sein, hinsichtlich der architektonischen Gliederungen von Gebäuden gemäß § 2 Nr. 1 WaS nach verschiedenen Gebäudetypen zu unterscheiden, da etwa gewerbliche Zweckbauten insoweit nicht ohne Weiteres kerngebietstypischen Wohn- und Geschäftshäusern gleichgestellt werden können.

Ein Wertungswiderspruch liegt darüber hinaus vor, soweit § 2 Nr. 3 WaS nur bestimmte Formen der Werbung am Ort der Leistung verbietet, nicht aber sonstige Werbung, wie insbesondere vergleichbare Fremdwerbung.

bb) Durch die Regelung des § 1 Abs. 2 WaS, die bestimmte Werbeanlagen vom Geltungsbereich der Satzung ausnimmt, wird eine ausreichende Differenzierung ebenso wenig sichergestellt. Da § 1 Abs. 2 Nr. 1 WaS Werbeanlagen in Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten nur insoweit erfasst, als sie sich an der Stätte der Leistung befinden, fallen alle sonstigen Anlagen, insbesondere die gesamte Fremdwerbung, in den Anwendungsbereich der Verbotstatbestände des § 2 Nrn. 1, 2, 4 und 6 WaS (vgl. BVerwGE 91, 234/240; 129, 318/327).

Die nach §§ 3 und 4 WaS möglichen Ausnahmen und Abweichungen von den Vorschriften der Satzung sind ebenfalls nicht geeignet, die verfassungsrechtlich gebotene Differenzierung zu gewährleisten. § 3 Nr. 1 WaS, wonach Werbeanlagen an Gebäuden unter bestimmten Voraussetzungen auch an anderen Stellen als in § 2 Nr. 4 WaS geregelt zugelassen werden können, führt schon deshalb zu keiner ausreichenden Differenzierung, weil die Ausnahme nur für Werbeanlagen am Ort der Leistung gilt. Im Übrigen besteht auf Ausnahmen oder Abweichungen

grundsätzlich kein Rechtsanspruch. §§ 3 und 4 WaS können das Defizit der mangelnden Differenzierung der Verbote nach der Schutzbedürftigkeit der betroffenen Gebiete, das sich nicht auf wenige Einzelfälle beschränkt, daher nicht ausgleichen.

b) Die fehlende Differenzierung hat zur Folge, dass § 2 Nrn. 1 bis 4 und 6 WaS den Anforderungen einer verhältnismäßigen Regelung im Sinn des Eigentumsrechts (Art. 103 Abs. 1 BV) und der Berufsfreiheit (Art. 101 BV) nicht gerecht wird und zugleich dem Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) widerspricht.

3. Aus den Verbotstatbeständen des § 2 Nrn. 5 und 7 bis 11 WaS ergeben sich keine Grundrechtsverletzungen.

a) § 2 Nr. 5 WaS verbietet Werbeanlagen in störender Häufung und Werbeanlagen an Ortsrändern, soweit sie in die freie Landschaft hineinwirken. Dieser Verbotstatbestand verwendet Tatbestandsmerkmale, die in einer Reihe von Vorschriften verschiedener Landesbauordnungen wörtlich oder sinngemäß enthalten sind. Insbesondere knüpft er an Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BayBO 1998 (Fassung der Bekanntmachung vom 4.8.1997, GVBl S. 433) an, der lautete, „verunstaltend sind auch die störende Häufung von Werbeanlagen und Werbeanlagen an Ortsrändern, soweit sie in die freie Landschaft hineinwirken“. Auch die aktuelle Bayerische Bauordnung erklärt in Art. 8 Satz 3 die störende Häufung von Werbeanlagen für unzulässig. Bei der Abgrenzung verfahrensfreier Bauvorhaben in Art. 57 Abs. 1 Nr. 13 Buchst. g BayBO wird u. a. darauf abgestellt, ob Werbeanlagen in die freie Landschaft wirken. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Regelungen des formellen Gesetzesrechts sind nicht ersichtlich (vgl. BVerwGE 129, 318; BayVGH vom 16.9.2005 Az. 26 B 04.3258; OVG Bremen vom 24.2.1981 = BRS 38 Nr. 148 m. w. N.). Da es sich um Kernvorschriften zur Verunstaltungsabwehr im Zusammenhang mit Werbeanlagen handelt, ist ihre Verwendung in einer örtlichen Bauvorschrift nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO nicht zu beanstanden.

b) § 2 Nrn. 7 bis 9 WaS regelt die Unzulässigkeit bestimmter Werbeanlagen im historischen, von mittelalterlicher Bebauung geprägten Stadtkern, in denkmalrechtlich festgelegten Ensembles und vor Einzeldenkmälern. Die Verbote beschränken sich somit auf besonders schutzwürdige und schutzbedürftige Stadtbereiche. Im Einzelnen betreffen sie Werbung an Bauzäunen und Baugerüsten (§ 2 Nr. 7 WaS), Licht- und Projektionswerbung (§ 2 Nr. 8 WaS) sowie Werbung an Verteiler- und Schaltkästen (§ 2 Nr. 9 WaS).

Zweck dieser Verbotstatbestände ist es, besonders auffällige Werbung aus Stadtbereichen von historischer oder denkmalschützerischer Bedeutung fernzuhalten. Dieser Regelungszweck wird von dem hohen Gewicht der öffentlichen Belange, die für den Erhalt historischer Stadtkerne und für den Denkmalschutz streiten, getragen (Art. 141 Abs. 1 Satz 4, Abs. 2 BV, Art. 1 DSchG; vgl. BVerfG vom 2.3.1999 = BVerfGE 100, 226/242). Die Allgemeinheit hat – unbeschadet einer Erlaubnispflicht nach Art. 6 DSchG – ein besonderes Interesse daran, dass solche Bauquartiere nicht durch Werbeanlagen beeinträchtigt werden (vgl. BVerwG BayVBl 1980, 408/409; BayVGh vom 18.11.2010 = GewArch 2011, 261/263). Die konkrete Ausgestaltung der Verbotstatbestände wahrt auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

aa) Die Regelung zu Werbeanlagen an Bauzäunen und Baugerüsten (§ 2 Nr. 7 WaS) lässt Werbung am Ort der Leistung ausdrücklich zu. Das generelle Verbot für sonstige Werbung beschränkt sich auf den Stadtkern. In allen denkmalrechtlich festgelegten Ensembles ist Werbung außerhalb des Ortes der Leistung dagegen in eingeschränktem Umfang möglich. Da Werbung somit in einem angesichts des hohen Gewichts des Schutzzwecks angemessenen Rahmen zulässig bleibt, dürfte der Satzungsgeber die Regelung des § 2 Nr. 7 WaS als erforderlich und zumutbar ansehen.

bb) Das Verbot der Licht- und Projektionswerbung (§ 2 Nr. 8 WaS) beschränkt sich auf denkmalrechtlich festgelegte Ensembles. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen im Hinblick auf das hohe Gewicht des Denkmalschutzes

nicht, zumal nur sehr auffallend wirkende Formen der Werbung betroffen sind (vgl. BVerwG BayVBI 1980, 408 f.).

cc) Werbung an Verteiler- und Schaltkästen (§ 2 Nr. 9 WaS) kann bereits in Wohngebieten als für das Ortsbild abträglich angesehen werden, weil sie wegen ihrer Auffälligkeit der ungestörten Erhaltung des Gebietscharakters zuwiderläuft (vgl. BVerwG BayVBI 1980, 598/599). Jedenfalls in denkmalschutzrechtlich festgelegten Ensembles und vor Einzeldenkmalen, wo insoweit ein noch höherer Schutzbedarf besteht, beeinträchtigt solche Werbung den Charakter dieser Bauquartiere (vgl. BVerwG BayVBI 1980, 408/409). Deshalb ist auch insoweit von einer verfassungsrechtlich unbedenklichen Regelung auszugehen.

c) § 2 Nrn. 10 und 11 WaS enthält Verbote von Werbeanlagen, die das Straßenbild bzw. Grünflächen erheblich beeinträchtigen. Grundrechtsrelevante Mängel der Satzung sind insoweit nicht erkennbar. Angesichts der Bedeutung des Straßenbilds und der Grünflächen für das gesamte Stadtgebiet erscheint insbesondere eine bereichsspezifische Differenzierung nicht veranlasst.

D.

Aus den dargelegten Gründen verstoßen §§ 2 und 5 WaS in dem aus der Entscheidungsformel ersichtlichen Umfang gegen Regelungen der Bayerischen Verfassung und sind insoweit nichtig (Art. 25 Abs. 7 VfGHG).

Die Nichtigkeit einzelner Regelungen einer Satzung bewirkt nicht grundsätzlich die Nichtigkeit weiterer oder aller Bestimmungen der Satzung. Etwas anderes gilt nur dann, wenn sich aus dem objektiven Sinn der Satzung ergibt, dass die verfassungswidrigen Vorschriften Teil einer weitergreifenden Gesamteregelung sind, die ihren Sinn und ihre Rechtfertigung verliert, wenn man einzelne Bestandteile herausnimmt, wenn also die nichtigen Regelungen mit anderen Bestimmungen so verflochten sind, dass sie eine untrennbare Einheit bilden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 22.9.2008 = VerfGH 61, 214/225 m. w. N.).

Das ist hier nicht der Fall. Aus dem Katalog der unzulässigen Werbeanlagen in § 2 WaS sind mehr als die Hälfte der in Nummern untergliederten Tatbestände nicht zu beanstanden. Gemäß § 5 WaS kann weiterhin die Errichtung unzulässiger Werbeanlagen mit Geldbuße belegt werden. Damit bleiben – zusammen mit den restlichen Vorschriften – wesentliche Teile der Werbeanlagensatzung anwendbar; ein sinnvoller Vollzug ist insoweit möglich. Es unterliegt keinen Zweifeln, dass der Satzungsgeber die Werbeanlagensatzung auch ohne den verfassungswidrigen Teil aufrechterhalten hätte (vgl. BVerfG vom 28.5.1993 = BVerfGE 88, 203/333).

VI.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Die Stadt Nürnberg hat den Antragstellern die Hälfte der ihnen durch das Popularklageverfahren entstandenen notwendigen Auslagen zu erstatten (Art. 27 Abs. 3 VfGHG).