

**Dienstanweisung zur Beurteilung von Werbeanlagen im Gebiet der Stadt
Frankfurt am Main
(Magistratsbeschluss Nr. 2159 vom 06.12.2002)**

I. Vorbemerkung

Der öffentliche Raum soll für Bürger und Besucher der Stadt attraktiv sein bzw. attraktiver werden. Einer der prägenden Faktoren für das öffentlich sichtbare Erscheinungsbild einer Stadt ist der Umgang mit Werbung. In deren Natur liegt es, dass sie auffällig in Erscheinung treten soll. Dabei nimmt sie auf das architektonische, städtebauliche oder naturgeprägte Erscheinungsbild ihrer Umgebung unmittelbar Einfluss. Gerade bei Werbeanlagen stellt sich dabei die Problematik, dass diese in der Regel nachträglich in die Individualität einer Umgebung und Architektur eines Bauwerkes eingefügt werden und damit die vorgegebenen Formen und Strukturen berücksichtigen müssen. Diese werden in den meisten Fällen durch senkrechte und waagerechte Bauteile, Vorsprünge oder Fassadenelemente sowie durch Fenster und Öffnungen vorgegeben. Wird eine Werbeanlage an einer anderen baulichen Anlage angebracht, so bedarf es einer erneuten Gestaltungsbeurteilung. Die Bauaufsicht Frankfurt verantwortet das Genehmigungsverfahren zur Errichtung von Werbeanlagen sowie die Überwachung der Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften.

§ 9 Abs. 2 der Hessischen Bauordnung¹ (HBO) bestimmt, dass bauliche Anlagen mit ihrer Umgebung derart in Einklang zu bringen sind, dass sie weder das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild verunstalten noch deren beabsichtigte Gestaltung stören. Auch nach § 34 Baugesetzbuch ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn das Ortsbild nicht beeinträchtigt wird. Die Anforderungen an die Gestaltung gelten auch für die gemäß § 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 7 HBO zu baulichen Anlagen erklärten Werbeanlagen. Darüber hinaus sind bei der Beurteilung allgemein geltende Vorschriften wie

- Baugesetzbuch, Hessische Bauordnung, Hessisches Naturschutzgesetz, Hessisches Denkmalschutzgesetz einerseits

sowie

- kommunale Satzungen wie Bebauungspläne, Gestaltungssatzungen, Erhaltungssatzungen und Vorgartensatzung andererseits zu beachten.

Eine Analyse praktischer Fälle hat ergeben, dass Werbeanlagen unter Berücksichtigung dieser Regelungen häufig nur bei Durchführung von Abweichungsverfahren i.S.v. § 63 HBO bzw. durch Gewährung von Ausnahmen und Befreiungen errichtet werden können. Dabei sind Ermessensentscheidungen zu treffen und unbestimmte Rechtsbegriffe anzuwenden.

Um Leitlinien für eine zukunftsorientierte und geordnete Beurteilungs- und Genehmigungspraxis unter Berücksichtigung objekt- und umgebungsbezogener sowie stadtgestalterischer Belange, aber auch unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu entwickeln, wurde ein erfahrenes, externes Büro mit der Erarbeitung eines Konzeptes zur bauaufsichtlichen Behandlung von Werbeanlagen im Stadtgebiet der Stadt Frankfurt am Main beauftragt. Dieses Konzept wurde u.a. mit Vertretern der Werbewirtschaft und der am Genehmigungsverfahren regelmäßig beteiligten städtischen Dienststellen (Stadtplanungsamt, Ordnungsamt und Straßenbauamt) abgestimmt, um den unterschiedlichen Anliegen (private Interessen,

¹ Dieser Dienstanweisung liegt die HBO vom 18.06.2002 (In-Kraft-Treten 01.10.2002) zugrunde.

rechtliche Anforderungen) hinreichend Rechnung zu tragen. Zugleich soll es Maßstäbe für die Legalisierung bzw. Beseitigung der zahlreichen illegalen Werbeanlagen vorgeben.

Neben der Erstellung einer zweibändigen Broschüre, die vorrangig die einzelnen Arten der Werbung (sog. Pilotthemen) in spezifischen Werbesituationen (sog. Pilotbereichen) untersucht hat, wurde das Ergebnis graphisch in Form eines Zonenplanes vorgelegt.

Dieser Zonenplan sieht für das Stadtgebiet 6 Zonen vor. Diese definieren unterschiedliche Verträglichkeiten von bestimmten Werbeträgern in Straßen und Stadtbereichen, unter Berücksichtigung der jeweiligen bauplanungs- und baunebenrechtlichen Ausweisung. Die Beurteilung von Werbeanlagen im Stadtgebiet erfolgt grundsätzlich als Einzelfallbetrachtung. Der Zonenplan soll dabei sowohl für die Darstellung der planungsrechtlichen Vorgaben bzw. die diesbezügliche Einordnung des Vorhabens, als auch für die materielle Beurteilung der Werbeanlagen, vor allem unter dem Gesichtspunkt der beabsichtigten Gestaltung und Einordnung in die Umgebung herangezogen werden.

Die im Zonenplan zugeordneten Werbemöglichkeiten und -formate orientieren sich sowohl an stadtgestalterisch charakteristischen Merkmalen, wie z.B. Geschossigkeit, Art der Bebauung, Straßenbreite und Straßenbild, als auch an der gebietstypischen Nutzung. Der Zonenplan dient zur Orientierung bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Werbeanlagen in bestimmten Teilen des Stadtgebietes.

Soweit Werbeanlagen nach § 57 HBO im vereinfachten Genehmigungsverfahren zu prüfen sind, erfolgt eine eingeschränkte Prüfung der Bauaufsicht. Der begrenzte Prüfungsumfang entbindet den Bauherrn jedoch nicht von der Verpflichtung zur Einhaltung aller Anforderungen, die durch öffentlich-rechtliche Vorschriften an ein Bauvorhaben gestellt werden. Bei Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften (z.B. Gestaltung, Einfügung in die Eigenart der näheren Umgebung) ist die Bauaufsicht nach pflichtgemäßen Ermessen zum Einschreiten verpflichtet. Die nachfolgenden Ausführungen dieser Dienstanweisung sollen daher auch Grundlage für eine Beratungs- und Informationstätigkeit sein.

II. Geltungsrahmen

Diese Dienstanweisung dient unter Einbeziehung des Zonenplanes der Beurteilung aller ortsfesten oder ortsfest genutzten Anlagen, die der Ankündigung oder Anpreisung oder als Hinweis auf Gewerbe oder Beruf dienen und vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbar sind (Werbeanlagen).

Sie findet auf die nachstehend genannten Werbeanlagen keine Anwendung:

- Werbung an dafür genehmigten Säulen, Tafeln und Flächen,
- Werbemittel an Zeitungs- und Zeitschriftenverkaufsstellen,
- Auslagen und Dekorationen in Fenstern und Schaukästen
- Wahlwerbung für die Dauer eines Wahlkampfes, außer im Außenbereich
- Anlagen zur Unterrichtung der Bevölkerung über politische Veranstaltungen der Parteien, außer im Außenbereich

Der Zonenplan ist Bestandteil dieser Dienstanweisung.

III. Werbeanlagen und ihre Einfügung in die Umgebung

Diese Dienstanweisung soll die Mitarbeiter/innen der Bauaufsicht Frankfurt in der praktischen Anwendung der gesetzlichen Vorgaben und bei der Bearbeitung des Einzelfalles unterstützen.

1. Werbeanlagen in Grünbereichen

Grünbereiche aller Art bilden zur Dichte, Enge und Hektik innerhalb der bebauten Stadt einen wohltuenden Kontrast. Sie sind Orte der Ruhe und bieten die Möglichkeit, sich der Reizüberflutung - auch durch Werbung - wenigstens zeitweise zu entziehen. Bei der Beurteilung von Werbeanlagen in Grünbereichen sind maßgeblich der Gesichtspunkt des Einfügens sowie die Belange des Naturschutzes und soweit betroffen des Denkmalschutzes zu beachten. Diese vorstehenden Aspekte sind bei der Beurteilung von Werbeanlagen in Grünbereichen besonders zu beachten.

2. Baugestaltung

Die Baugestaltung ist Bestandteil der öffentlichen Ordnung. Werbeanlagen dürfen nach dem Gesetz weder für sich allein verunstaltend wirken, noch ihre Umgebung (Gebäudearchitektur, Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild) verunstalten oder deren beabsichtigte Gestaltung beeinträchtigen. Unter diesem Gesichtspunkt ist zu prüfen, inwieweit eine Werbeanlage sich nach Art, Form, Größe, Lage, Material und Proportionen den örtlichen Gegebenheiten anpasst bzw. sich der Architektur, dem Gebäude, der Umgebung sowie der Stadtgestalt über- oder unterordnen. Dazu gehört auch die Berücksichtigung horizontaler und vertikaler Gliederungen des für die Anbringung der Werbeanlage vorgesehenen Bauwerkes sowie die Beurteilung im Hinblick auf Kontraste und grelle Farbgebungen.

Die Anforderungen des Denkmal- und Naturschutzes sind zu wahren. Städtebauliche und architektonische Konzepte geben Hinweise auf die Gestaltungsabsicht, welche zu beachten ist.

3. Störende Häufung

Die störende Häufung von baulichen Anlagen, somit auch von Werbeanlagen, ist ein Unterfall des allgemeinen Verunstaltungsverbotes und außerdem unter den Gesichtspunkten des § 15 BauNVO zu prüfen.

Störende Häufung setzt ein räumlich dichtes Nebeneinander einer Mehrzahl gleicher oder verschiedener Anlagen der Außenwerbung voraus. Dazu müssen im Regelfall drei Werbeanlagen innerhalb eines eng umgrenzten Wirkungsbereichs vorhanden sein, so dass alle Werbeanlagen stets gleichzeitig wahrgenommen werden und ihre Wirkung gemeinsam ausüben. Die Häufung führt dann zu einer störenden Wirkung, wenn der sogenannte Durchschnittsbetrachter die Ansammlung von Werbeanlagen als unlustregend empfindet, insbesondere dann, wenn eine bauliche Anlage so mit Werbeanlagen überladen ist, dass das Auge des Betrachters gleichsam keine Ruhe mehr findet und der Anbringungsort optisch dominiert wird (siehe OVG NRW v. 17.04.2002 in BauR 8, 2002, S.1231ff.).

Werbeanlagen an der Stätte der Leistung gehören mit Hinweis auf § 15 BauNVO in jedem Fall zur Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebietes. Dies kann bei Dritt- oder Fremdwerbung erst nach Prüfung im Einzelfall beurteilt werden. Bei Konkurrenz von Werbeanla-

gen an der Stätte der Leistung und Fremdwerbung ist besonders auf die Zweckbestimmung und die störende Wirkung zu achten.

Eine Werbeanlage an der Fassade pro Gewerbeinheit im Erdgeschossbereich trägt dem in § 15 BauNVO genannten Kriterium des „Umfangs“ in der Regel Rechnung. Weitere zugehörige Werbeanlagen pro Einheit sind unter diesem Gesichtspunkt und dem der o.g. Überlagerung der baulichen Anlage zu prüfen. Dabei sollte Werbung für die im Erdgeschossbereich befindliche Ladengeschäfte Vorrang vor Werbung für die in höheren Etagen befindlichen Gewerbebetriebe haben.

4. Hochhauswerbung

Die Hochhäuser sind ein charakteristisches Symbol der Stadt Frankfurt am Main. Die Skyline hat sich prägnant zur Visitenkarte der Stadt entwickelt. Werbung an Hochhäusern ist daher nicht nur sensibel auf die architektonische Besonderheit des einzelnen Gebäudes (siehe unter 2.), sondern auch auf die Gesamtwirkung der Skyline abzustimmen und darf diese nicht beeinträchtigen. Werbung an Hochhäusern ist unter diesen Voraussetzungen sorgfältig zu beurteilen. Störungen können dabei insbesondere von Anlagen ausgehen, die über der Sockelzone angebracht werden sollen und großflächig wirken (z.B. Schriftzüge, Häufungen usw.).

5. Überdachwerbung

Überdachwerbung ist von ihrer Zweckbestimmung her auf Fernwirkung ausgelegt. Unter diesem Gesichtspunkt ist nicht nur die unmittelbare Wirkung im Nahbereich des Standortes, sondern insbesondere auch die Gesamtwirkung zu berücksichtigen. Überdachwerbung ist unter diesen Voraussetzungen in der Regel daher nur an solchen Plätzen möglich, die diese Art der Außenwerbung aufgrund ihrer Größe, der Höhe der umgebenden Bebauung und der innerstädtischen Lage maßstabsgerecht wirken lassen. In Frankfurt am Main ist dies z.B. bei den innerstädtischen Plätzen Hauptwache, Konstablerwache, Platz der Republik, Bahnhofsvorplatz gegeben. Bei der Beurteilung der Werbung über Dach ist davon auszugehen, dass Einzelbuchstaben, in Ausnahmefällen auch einzeln geformte Elemente, im Vergleich zu flächigen Werbeelementen in der Regel den dargelegten gestalterischen Anforderungen besser Rechnung tragen.

6. Lichtwerbemaßnahmen (Lichtwerbung)

Beleuchtete Werbeanlagen sind Anlagen, die angestrahlt werden oder bei denen die Lichtquelle Teil der Anlage selbst ist. Es handelt sich dabei insbesondere um Leuchtschriften, Leuchtzeichen, beleuchtete Tafeln oder Werbekörper und Leuchtkästen, Werbung in Form von Beleuchtungsmaßnahmen an Gebäuden sowie Illuminationen von Bauwerken. Diese sind mit ihrer Umgebung in Einklang zu bringen (siehe auch Ziffer 2). Besondere Prüfungskriterien sind dabei grelle Farbgebungen und Lichteffekte (z.B. Blinkanlagen oder Laufschriften). Die zusätzliche Wirkung von Lichtwerbemaßnahmen auf den Straßenverkehr ist unter dem Gesichtspunkt der Verkehrssicherheit (§ 15 HBO) besonders zu berücksichtigen. Dies gilt auch unter Bezug auf die allgemeinen Anforderungen des § 3 HBO für die Vermeidung unzumutbarer Nachteile oder unzumutbarer Belästigungen der Wohnbevölkerung, insbesondere bei Werbeanlagen mit sich bewegenden oder an- und abschwellenden Lichtwirkungen.

Im Falle unternehmensbezogener Werbemaßnahmen in Form von Beleuchtung an Gebäuden und Illumination von Bauwerken kann eine Beurteilung der Bauaufsicht gemäß § 60 Abs. 2 HBO nur im Wege eines Gesamtkonzeptes, das die beabsichtigte Gestaltung sowohl im Hinblick auf vorhandene wie auch auf geplante Vorhaben zeigt, vorgenommen werden. Bei der Beurteilung von Lichtwerbemaßnahmen sind in jedem Fall die Maßgaben des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) zu beachten.

7. Temporäre Werbung

Materiell-rechtlich gelten trotz des vorübergehenden Charakters temporärer Werbeanlagen die gleichen Anforderungen wie bei den übrigen baulichen Anlagen. Um dem Missbrauch temporärer Werbeanlagen vorzubeugen, soll eine Genehmigung generell befristet werden. Eine Verlängerung ist im Einzelfall möglich, sofern dadurch der temporäre Charakter der Maßnahme erhalten bleibt. In der Regel kann ein Zeitraum von ca. 4 Wochen, im Verlängerungsfall von ca. 8 Wochen, als temporär angesehen werden.

7.1. Temporäre Baugerüstwerbung

Um einer unerwünschten Hauptnutzung von Baugerüsten als Werbeträger vorzubeugen, ist Werbung an Baugerüsten auf die unabdingbar erforderliche Zeit der Durchführung der Bauarbeiten, die mit Abplanung vorzunehmen sind, zu beschränken. Temporäre Werbung an Baugerüsten setzt voraus, dass diese dazu dienen, eine baugenehmigungspflichtige Baumaßnahme durchzuführen und eine Abplanung des Gerüstes geboten ist, um Dritte vor Beeinträchtigungen oder Schäden (Staubschutz, Spritzschutz) zu schützen. Für den Fall der Durchführung baugenehmigungsfreier Maßnahmen ist die Notwendigkeit der Abplanung am Gerüst gesondert zu begründen und nachzuweisen. Die Genehmigungsdauer soll in diesen Fällen mangels präventiver Genehmigungsprüfung 4 Wochen nicht überschreiten.

Die Beurteilung der Verunstaltung großflächiger und an exponierter Stelle angebrachter Werbetransparente hängt maßgeblich davon ab, ob die Werbung,

- nach ihrem Gesamtumfang
- ihrer Platzierung und Gestaltung und
- ihrer Wirkung auf die Umgebung, den Straßenraum und das nähere Umfeld

sich noch im Rahmen der als Folge der Einrüstung ohnehin bestehenden gestalterischen Beeinträchtigung des Gebäudes hält, oder diesen Rahmen sprengt und nicht verkehrsfähig ist. Unter diesen Voraussetzungen ist die Qualität der Abplanung unter Berücksichtigung sicherheitlicher und brandschutzrechtlicher Belange zu prüfen. Hochwertig ist dabei insbesondere eine Abplanung der gesamten Fläche des Baugerüstes, die die Architektur des zu verändernden Gebäudes photogrammetrisch darstellt oder die künstlerisch gestaltet ist. Wegen der Größe und Weitenwirkung dieser Werbeart ist die Verkehrsfähigkeit für das umgebende Straßennetz besonders sorgfältig zu prüfen.

7.2. Werbung an Abbruchgebäuden

Temporäre Werbung an Abbruchgebäuden setzt voraus, dass eine Genehmigung für den Abbruch erteilt, das Gebäude geräumt und der Bauaufsicht Frankfurt der Abbruchbeginn seitens des beauftragten Unternehmers schriftlich und mit Terminierung angezeigt ist.

Dabei ist die Platzierung und Gestaltung am Gebäude und ihre Wirkung auf die Umgebung, den Straßenraum und das nähere Umfeld in gleichem Maße wie bei temporärer Gerüstwerbung zu berücksichtigen.

Die Genehmigungsdauer soll mit Verweis auf die allgemeinen Ausführungen zu Ziffer 7. einen Zeitraum von maximal 4 Wochen nicht überschreiten.

7.3. Werbung an Bauzäunen

Werbung an Bauzäunen ist temporär für die unabdingbare Dauer der Baustelle oder Bauausführung möglich. Angestrebt wird eine gestaltete Werbung. Hiervon kann ausgegangen werden, wenn die Werbeanlagen als Teil eines Gesamtkonzeptes rhythmisiert und geordnet errichtet werden und die Proportionen in der Größe von maximal 119x168 cm (4/1 Format) je Feld regelmäßig gewahrt bleiben.

8. Formelle und sonstige materielle Anforderungen

Werbeanlagen sind gemäß Legaldefinition des § 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 7 HBO als bauliche Anlagen bestimmt und unterliegen generell den materiellen Anforderungen der HBO und der Genehmigungspflicht nach § 54 HBO. Der Austausch, die Ergänzung oder die nachträgliche Veränderung von Werbeanlagen, wie z.B. auch die nachträgliche Beleuchtung einer bereits genehmigten Anlage, stehen der erstmaligen Errichtung gleich und sind damit ebenfalls genehmigungspflichtig.

Keiner Genehmigung bedürfen gemäß § 55 i.V.m. Anlage 2 I Nr. 10 HBO die dort genannten Werbeanlagen. Dennoch müssen sie die materiell-rechtlichen Vorschriften einhalten. Dies gilt ebenso für Werbeanlagen, die nach § 56 HBO der Genehmigungsfreistellung unterfallen. Die Freistellung von den formellen Anforderungen ersetzt auch nicht die nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften notwendigen Entscheidungen.

Werbeanlagen, die auf öffentlicher Verkehrsfläche errichtet werden sollen oder den Luftraum über einer öffentlichen Verkehrsfläche in Anspruch nehmen, bedürfen einer Sondernutzungserlaubnis nach dem Hessischen Straßenverkehrsgesetz. Dies gilt auch für die in Ziffern 7.1 und 7.3 genannte temporäre Baugerüst- bzw. Bauzaunwerbung.

Werbeanlagen und ihre Baustoffe müssen den Anforderungen an die öffentliche Sicherheit und Ordnung entsprechen. Insbesondere sind hier die Belange des Brandschutzes, der Standsicherheit und der Verkehrssicherheit zu berücksichtigen.