



08.10.2014

Wichtige neue Entscheidung

Baurecht: Ortsgestaltungssatzung und Solaranlagen

Art. 81 Abs. 1 Nr. 1, Art. 57 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a Doppelbuchst. aa, Art. 57 Abs. 2 Nr. 9, Art. 54 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1, Art. 76 Satz 1 BayBO, Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 GG

Ortsgestaltungssatzung
Geltungsbereich
Positive Gestaltungspflege
Abgrenzung Bauplanungs-, Bauordnungsrecht
Verbot der Aufständering von Solaranlagen für Gemeindegebiet

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 11.09.2014, Az. 1 B 14.169

Leitsatz:

Den Gemeinden steht nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO die Befugnis zu, zur Wahrung des Ortsbildes - hier der einheitlichen Dachlandschaft in einem Fremdenverkehrsort - durch Ortsgestaltungssatzung das Aufständern von Solaranlagen auch im gesamten Gemeindegebiet zu verbieten.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

Hinweis:

Kernfrage des Berufungsverfahrens war die Frage, ob die Gemeinde in einer auf Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO gestützten Ortsgestaltungssatzung aufgeständerte Solaranlagen für (fast) das gesamte Gemeindegebiet untersagen kann oder ob in einer Parallele zur Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zu großräumigen Verboten von Werbeanlagen (E.v. 23.1.2012 – Vf. 18-VII-09 – BayVBl. 2012, 397) nicht eine weitere Differenzierung nach Straßenzügen / Gemeindeteilen erforderlich ist. Der Senat hielt eine Gebietsdifferenzierung angesichts einer im Wesentlichen intakten Dachlandschaft im Gemeindegebiet für nicht geboten.

Aufschlussreich sind auch die Ausführungen zu den in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen einer Rückbauanordnung (hier Art 76 Satz 1 BayBO statt Art. 54 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 BayBO).

Steiner
Oberlandesanwältin

1 B 14.169
M 1 K 12.1061

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

***** * *****
***** , *****

- ***** -

***** *****
***** ,

***** * *****
***** , *****

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch die Landesrechtsanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

beigeladen:

Gemeinde B***** ***** ,

vertreten durch den ersten Bürgermeister,

***** ***** ***** ***** ,

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte ***** ***** ***** *****

***** ***** *****

wegen

Anfechtung der Anordnung, eine Solaranlage zurückzubauen
(FINr. **/** Gemarkung B***** *****);

hier: Berufung der Beigeladenen gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 8. Mai 2012,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 1. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dhom,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Lorenz,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Bergmüller

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 10. September 2014

am 11. September 2014

folgendes

Urteil:

- I. Unter Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 8. Mai 2012 wird die Klage abgewiesen.
- II. Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen im Verfahren erster Instanz.
- III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, sofern nicht der Beklagte oder die Beigeladene vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Gegenstand des Verfahrens ist eine Rückbauanordnung des Landratsamts B***** Land vom 30. Januar 2012 für eine aufgeständerte Sonnenkollek-

toranlage auf dem Grundstück Fl.Nr. ***/** der Gemarkung B***** ****.

- 2 Mit Bescheid vom 16. November 2011 lehnte die Beigeladene den Antrag des Klägers auf Abweichung von Nr. 10.1 der örtlichen Gestaltungssatzung (im Folgenden: Satzung) für die Errichtung einer aufgeständerten Sonnenkollektoranlage ab. Dieser Bescheid wurde bestandskräftig. Nr. 10.1 der Satzung vom 23. März 2009 lautet:
- 3 *„Sonnenkollektoren und Photovoltaikanlagen sind parallel zur Dachfläche anzubringen, wobei ein paralleler maximaler Abstand von 15 cm der Sonnenkollektoren- bzw. Photovoltaikanlagenoberfläche zur Dachoberfläche einzuhalten ist. Ein Aufständern der Kollektoren ist unzulässig. (...)“.*
- 4 Bereits die frühere Gestaltungssatzung vom 28. Februar 2001 enthielt eine nahezu inhaltsgleiche Regelung.
- 5 Mit Bescheid vom 30. Januar 2012 verpflichtete das Landratsamt den Kläger, bis drei Monate ab Bestandskraft des Bescheids die aufgeständerte Sonnenkollektoranlage parallel zur Dachhaut mit einem maximalen Abstand von 15 cm zur Dachhaut zurückzubauen (Nr. 1 des Bescheids) und drohte für den Fall der nicht fristgemäßen Erfüllung ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000 Euro an (Nr. 2). Die auf Art. 54 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 BayBO gestützte Anordnung gelte auch für nach Art. 57 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a BayBO verfahrensfreie Vorhaben, da auch insoweit das materielle Recht anzuwenden sei. Der Antrag auf Abweichung sei wegen Verstoßes gegen Nr. 10.1 der Satzung von der Beigeladenen bestandskräftig abgelehnt worden; das Landratsamt habe das ihm eingeräumte Ermessen dahingehend ausgeübt, dass die Anpassung der Anlage an das satzungskonforme Maß anzuordnen sei, weil in vergleichbaren Fällen im Gemeindegebiet aufgeständerte Solaranlagen stets zurückgebaut worden seien.
- 6 Der hiergegen erhobenen Klage gab das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 8. Mai 2012 statt. Ein Verstoß gegen Nr. 10.1 der Satzung liege nicht vor, da diese nicht von der Ermächtigungsgrundlage des Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO gedeckt und im Übrigen auch nicht mit Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 vereinbar sei. Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO ermächtige nur zum Erlass örtlicher Bauvorschriften über besondere Anforderungen an die äußere Gestaltung baulicher Anlagen, wodurch nur objektbezogene, nicht aber im Schwerpunkt umgebungsbezogene Gestaltungsvorschriften zugelassen seien. Demgegenüber verfolge die Beigeladene, wie bereits aus der Präambel ersichtlich sei, mit der Satzung das übergreifende Ziel, „dass das gesamte Erscheinungsbild der Gemeinde (...) durch qualitätsvolle Planung und Gestaltung erhalten und verbessert“ werden solle (Satz 1 der Präambel der Satzung)

und alle „baulichen und gärtnerischen Anlagen (...) so zu gestalten (sind), dass sie sich harmonisch ins Orts- und Landschaftsbild einfügen“ (Satz 2 der Präambel). Bereits mit dem Ziel der Gestaltung nicht nur der einzelnen baulichen Anlage, sondern des gesamten Ortsbildes der Gemeinde habe die Beigeladene die ihr zustehende objektbezogene Betrachtungsweise überschritten und eine in den Kompetenzbereich des Bauplanungsrechts fallende Regelung getroffen. Zudem verstoße Nr. 10.1 der Satzung gegen Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs sei 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 erforderten. Die Möglichkeit, eine Werbeanlagensatzung für das gesamte Gemeindegebiet zu erlassen, sei nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich, weil ein Gemeindegebiet in seiner Gesamtheit in der Regel aus verschiedenen Bereichen bestehe, deren Ortsbild unterschiedlich schutzwürdig sei. Der Satzungsgeber habe deshalb im Zweifel nach Baugebieten, Bauquartieren und unter Umständen noch weitergehend, etwa nach Straßenzügen, abzustufen. Diese Beschränkungen gälten gleichermaßen für ortsgestalterische Regelungen auf der Grundlage von Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO. Die Beigeladene habe zwar die Notwendigkeit zur Differenzierung zwischen einzelnen Bereichen grundsätzlich erkannt und deshalb den Geltungsbereich der Satzung für die Sondergebiete Haus Hohenfried und Klinik Hohenstaufen (vgl. Nr. 3.2 und 3.3 der Satzung) eingeschränkt. Außerdem habe eine Ortsbildanalyse mit dem Kreisbaumeister stattgefunden mit dem Ergebnis, dass das Gemeindegebiet ein zusammenhängendes Straßen- und Landschaftsbild aufweise. Gleichwohl genüge Nr. 10.1 der Satzung nicht den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. So komme etwa der Bebauung am Ortseingang bzw. Ortsausgang nicht dieselbe Schutzwürdigkeit zu wie den zentralen Bereichen an Rathaus und Kirche. Weiter dürfte eine Differenzierung zwischen der Bebauung in erster Reihe an der B***** Straße als Durchgangsstraße und den Häusern in dahinterliegenden Reihen angebracht sein. Eine differenzierte Regelung sei weiter erforderlich hinsichtlich der unterschiedlichen Dachformen (z.B. hinsichtlich vor Inkrafttreten der Satzung ausgeführter Flachdächer) oder bei einzelnen Zweckbauten wie Kindergarten oder Schule etc.. Gerade im Hinblick auf den besonderen Schutz des Eigentumsgrundrechts bedürfe es für einen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügenden Eingriff in dieses Grundrecht einer nachvollziehbaren Dokumentation der Ortsbildanalyse mit Begründung der getroffenen Differenzierung. Hinzu komme, dass der Gesetzgeber grundsätzlich vom Vorliegen mehrerer Ortsbilder (verbunden mit der Notwendigkeit entsprechend differenzierter Behandlung in örtlichen Gestaltungsbestimmungen) ausgehe und die Existenz nur eines einzigen einheitlichen Ortsbildes als Ausnahme ansehe. Dafür spre-

che die Verwendung des Plurals im Wortlaut des Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO („von Ortsbildern“).

- 7 Nr. 10.1 der Satzung berühre ferner den Schutzbereich des Art. 3 Abs. 1 GG. Der Gleichheitssatz sei hier insoweit berührt, als das Gebiet der Beigeladenen aus verschiedenartigen Bereichen bestehe, deren Ortsbild unterschiedlich schutzwürdig sei, und der Satzungsgeber ortsgestalterische Regelungen daher nicht ohne Weiteres generalisierend auf das gesamte Gemeindegebiet beziehen dürfe, sondern ggf. entsprechend abstufen müsse. Die Möglichkeit der Erteilung einer Abweichung in Nr. 16.1 der Satzung sei nicht geeignet, die verfassungsrechtlich gebotene Differenzierung zu gewährleisten, weil auf sie kein Rechtsanspruch bestehe. Wegen der Nichtigkeit der Nr. 10.1 der Satzung sei die erlassene Rückbauanordnung rechtswidrig.
- 8 Mit der vom Senat zugelassenen Berufung führt die Beigeladene aus, Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO eröffne den Gemeinden die Möglichkeit, im eigenen Wirkungskreis örtliche Bauvorschriften über besondere Anforderungen an die äußere Gestaltung baulicher Anlagen zur Erhaltung und Gestaltung von Ortsbildern zu erlassen, weshalb auch in der Präambel – die im Übrigen lediglich als Programmsatz und nicht als rechtsverbindliche Vorgabe verstanden werden könne – davon die Rede sein dürfe, dass das gesamte Erscheinungsbild der Gemeinde qualitativ erhalten und verbessert werden solle. Die Erwähnung der Motive und sonstigen Vorstellungen des Satzungsgebers im Rahmen einer Präambel könne allenfalls dazu führen, dass bei auslegungsbedürftigen Bestimmungen auch auf derartige Formulierungen zurückgegriffen werden könne, um so Ziel und Zweck einzelner Regelungen näher zu bestimmen. Darüber hinausgehende Rechtsfolgen entfalte die Präambel nicht.
- 9 Die vermeintliche Unwirksamkeit könne auch nicht aus der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 23. Januar 2012 abgeleitet werden. Abgesehen davon, dass sich diese Entscheidung mit einer Satzung nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO befasse, während die hier in Rede stehende Satzung auf Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO fuße, und die Baugesetze auch sonst zwischen Gebäuden und Werbeanlagen deutlich unterschieden, sei für den hier zu entscheidenden Streitfall wesentlich, dass das Ortsbild der Beigeladenen im Wesentlichen – mit Ausnahme der in Nr. 3 der Satzung ausdrücklich erwähnten Teilbereiche – homogen sei. Sowohl Ortszugang als auch Ortsausgang bestünden – wie häufig auch in anderen ländlichen Bereichen – aus geschichtlich gewachsenen Einzelwohnhäusern oder ehemaligen landwirtschaftlichen Anwesen (Wohnhaus mit Stadel). Richtig sei, dass im zentralen Ortsbereich, der sich als Mischgebiet darstelle, eine etwas dichtere Bebauung vor-

liege. In beiden Fällen handle es sich aber um Bauformen von Einzelhäusern mit E+1 bei durchgehend geneigten Dächern (Regelfall Satteldach). Zur vom Verwaltungsgericht herangezogenen Differenzierung zwischen der Bebauung in erster und zweiter Reihe entlang der Ortsdurchfahrt (B***** Str. = B 20) sei festzustellen, dass sich entlang dieser Straße überwiegend historisch gewachsene Geschäftshäuser mit Wohnungen, Gaststätten und sonstigen gewerblichen Nutzungen, teilweise mit Höhenentwicklungen E+2, jedoch durchgehend mit Satteldächern, befänden. In der zweiten Reihe der B***** Straße seien Wohnhäuser mit E+1, ebenfalls mit Satteldächern, anzutreffen. Ebenso hätten alle Zweckbauten der Beigeladenen Satteldächer (so bei Schule, Kindergarten, Rathaus, Bauhof, Klärwerksgebäude u.a.). Insgesamt zeigten deshalb auch die vom Verwaltungsgericht angeführten Beispiele für angeblich stark unterschiedliche Ortsbilder innerhalb der Gemeinde, dass gleichwohl die spezifischen Merkmale einer oberbayerischen Hauslandschaft durchgehend vorlägen und deshalb eine weitergehende Differenzierung im Gemeindegebiet – mit Ausnahme der in Nr. 3 der Satzung selbst ausgenommenen Bereiche – nicht erforderlich sei.

10 Unzweifelhaft könnten in Ortsgestaltungssatzungen Vorgaben über die Dachform, die Dachneigung und auch die Dacheindeckung sowie Dachauf- und -ausbauten getroffen werden. Gerade das Aufständern von Solaranlagen stelle nach völlig einheitlicher Auffassung eine problematische und im Regelfall verunstaltende Form eines Dachaufbaus dar.

11 Die Beigeladene beantragt,

12 unter Abänderung des Urteils des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 8. Mai 2012 die Klage abzuweisen.

13 Der Kläger stellt den Antrag,

14 die Berufung zurückzuweisen.

15 Die Satzung der Beigeladenen sei wegen Funktionslosigkeit nichtig. An einer massiven Anzahl von Gebäuden im Gemeindebereich seien Abweichungen von den Regelungen der Satzung festzustellen, ohne dass die Beigeladene hiergegen in irgendeiner Weise vorgehen würde; daraus folge, dass die Beigeladene ihre eigenen Vorschriften nicht als verbindlich ansehe und diese auch nicht durchsetzen wolle. Damit verliere die Satzung insgesamt ihren Regelungscharakter und sei obsolet. Eine Begehung/Befahrung des Gemeindegebiets durch den Kläger habe ein völlig uneinheit-

liches und in weitem Ausmaß von den Bestimmungen der Satzung abweichendes Ortsbild ergeben. Allein die vom Kläger festgestellten Verstöße gegen die Satzung seien ein ausreichender Beleg für deren Funktionslosigkeit. Das von der Beigeladenen geltend gemachte Ziel der Erhaltung bzw. Verbesserung des gesamten Erscheinungsbildes der Beigeladenen existiere nicht (mehr); es sei von dieser offensichtlich bereits aufgegeben worden. Ein trotzdem noch erfolgtes Vorgehen (allein) gegen den Kläger auf Basis dieser unwirksamen Satzung stelle eine eklatante Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes dar.

- 16 Der Beklagte stellt keinen Antrag.
- 17 Wegen der beim Augenschein getroffenen Feststellungen wird auf die Niederschrift verwiesen. Zu den weiteren Einzelheiten wird auf die vorgelegten Behörden- sowie auf die Gerichtsakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 18 Die zulässige Berufung der Beigeladenen ist begründet mit der Folge, dass das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Klage abzuweisen ist. Die in dem angefochtenen Bescheid verfügte Rückbauanordnung ist rechtmäßig.
- 19 I. Art. 76 Satz 1 BayBO ermächtigt die Bauaufsichtsbehörde, die (teilweise) Beseitigung von Anlagen anzuordnen, die im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet werden, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Diese Vorschrift dürfte - jedenfalls in Fällen wie dem vorliegenden - auch auf sog. Rückbauanordnungen Anwendung finden. Gemeint sind dabei diejenigen Fälle, in denen der Bauherr eine baurechtswidrige Anlage errichtet hat und die Bauaufsichtsbehörde ihm nunmehr aufgibt, diese auf den genehmigten Zustand zurückzubauen. Entsprechendes gilt auch, wenn das Vorhaben zwar wie hier nach Art. 57 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a Doppelbuchst. aa BayBO genehmigungsfrei, aber materiell rechtswidrig ist und der Rückbau auf einen rechtmäßigen Zustand möglich ist. Im vorliegenden Fall erschöpft sich der angeordnete Rückbau tatsächlich in einer bloßen teilweisen Beseitigung, so dass sie von Art. 76 Satz 1 BayBO gedeckt ist (Decker in Simon/Busse, BayBO 2008, Stand Dezember 2013, Art. 76 Rn. 54). Letztlich ist der Umstand, dass das Verwaltungsgericht dem Landratsamt folgend Art. 54 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 BayBO als maßgebliche Befugnisnorm angesehen hat, aber nicht entscheidungserheblich, da bei beiden Varianten die materielle Illegalität des Bauvorhabens Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Rückbauanordnung ist und bei beiden Befugnisnormen im vorliegenden Fall dieselben Ermessenskriterien

zur Anwendung kommen.

- 20 II. Die Satzung ist eine öffentlich-rechtliche Vorschrift i.S.d. Art. 76 Satz 1 BayBO. Dabei entbindet die Genehmigungsfreiheit nach Art. 57 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a Doppelbuchst. aa BayBO nicht von der Verpflichtung zur Einhaltung der Anforderungen, die durch öffentlich-rechtliche Vorschriften an Anlagen gestellt werden, und lässt die bauaufsichtlichen Eingriffsbefugnisse unberührt (Art. 55 Abs. 2 BayBO). Dass der Gesetzgeber mit der Aufnahme auch von aufgeständerten Solarenergieanlagen und Sonnenkollektoren ohne Flächenbegrenzung in den Genehmigungsfreiheitstatbestand die Befugnis der Gemeinden nicht einschränken wollte, gleichwohl Ortsgestaltungssatzungen nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO zu erlassen, folgt bereits aus Art. 57 Abs. 2 Nr. 9 BayBO, der eine entsprechende Befugnis der Gemeinden denknotwendig voraussetzt.
- 21 III. Auf die Frage, ob der Kläger die Solaranlage vor Inkrafttreten der Satzung in der Fassung vom 23. März 2009 aufgeständert hat, kommt es nicht an. Nach Nr. 8.1 der Satzung der Beigeladenen in der Fassung vom 28. Februar 2001 durften Sonnenkollektoren und Photovoltaikanlagen bis zur vollen Dachfläche von Gebäuden verlegt werden, wobei ein paralleler maximaler Abstand von 15 cm der Sonnenkollektoren-/Photovoltaikanlagenoberfläche zur Dachoberfläche einzuhalten war. Nach Nr. 10.1 der Gestaltungssatzung in der Fassung vom 23. März 2009 sind Sonnenkollektoren und Photovoltaikanlagen parallel zur Dachfläche anzubringen, wobei ein paralleler maximaler Abstand von 15 cm der Sonnenkollektoren- bzw. Photovoltaikanlagenoberfläche zur Dachoberfläche einzuhalten ist. Beide Vorschriften sind demgemäß nahezu deckungsgleich und führen vorliegend zu demselben Ergebnis im Hinblick auf die materielle Rechtswidrigkeit.
- 22 IV. Die Ermächtigungsgrundlage des Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO ist mit höherrangigem Recht vereinbar. Die Vorschrift gestattet den Gemeinden, im eigenen Wirkungskreis örtliche Bauvorschriften über die besonderen Anforderungen an die äußere Gestaltung baulicher Anlagen zur Erhaltung und Gestaltung von Ortsbildern zu erlassen.
- 23 Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO ist verfassungsgemäß und damit wirksame Ermächtigungsgrundlage zum Erlass der Gestaltungssatzung. Zutreffend stellt das Verwaltungsgericht fest, dass die Vorschrift nicht im Widerspruch zur Kompetenzordnung des Grundgesetzes für die Gesetzgebung von Bund und Ländern (Art. 70 ff. GG) steht. Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO wahrt - jedenfalls bei verfassungskonformer Auslegung - die Grenzen der föderalen Kompetenzordnung des Grundgesetzes und steht

auch sonst mit höherrangigem Recht in Einklang. Zweck der Vorschrift ist die spezifische Ergänzung und Modifizierung des landesrechtlich normierten Verunstaltungsverbots (Art. 8 BayBO) durch örtliche Bauvorschriften. Zwingende Grenze der landesrechtlichen Zuweisung von Satzungsautonomie an die Gemeinden ist das "Bodenrecht" als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), von der der Bundesgesetzgeber durch die Vorschriften des Baugesetzbuchs über die Bauleitplanung materiell wie verfahrensmäßig abschließend und umfassend Gebrauch gemacht hat (vgl. grundlegend BVerfG, Gutachten v. 16.6.1954 – 1 PBvV 2/52 – BVerfGE 3, 407). Das Ziel der Ortsbildgestaltung ist sowohl einer bauplanungsrechtlichen als auch einer bauordnungsrechtlichen Regelung zugänglich. Zur bodenrechtlichen Ortsbildgestaltung steht der Gemeinde der in § 9 Abs. 1 BauGB abschließend umschriebene und durch die Vorschriften der Baunutzungsverordnung ergänzte Festsetzungskatalog zur Verfügung. Gestaltungsvorschriften, die über das städtebauliche Instrumentarium des Baugesetzbuchs und der Baunutzungsverordnung hinausgehen, ohne im Rahmen eines Nutzungsregimes Nutzungsrechte an Grund und Boden zuzuweisen, stehen dem landesrechtlichen Bauordnungsrecht und damit auf der Grundlage des Art. 81 BayBO grundsätzlich auch örtlichen Bauvorschriften offen. Die Ermächtigungsnorm des Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO wahrt daher die Grenzen der föderalen Kompetenzordnung (vgl. BVerwG, U.v. 11.10.2007 – 4 C 8.06 – BVerwGE 129, 318; zu Art. 98 Abs. 1 Nr. 1 BayBO 1994 BayVGh, U.v. 12.1.2012 – 2 B 11.2230 – BayVBl 2012, 699).

- 24 V. Die genannten Vorschriften der Gestaltungssatzung überschreiten entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts auch nicht die Grenzen des Regelungsspielraums, den Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO den Gemeinden beim Erlass örtlicher Vorschriften zuweist. Die Vorschrift gestattet den Gemeinden, im eigenen Wirkungskreis örtliche Vorschriften über besondere Anforderungen an die äußere Gestaltung baulicher Anlagen zur Erhaltung und Gestaltung von Ortsbildern zu erlassen. Die Gemeinden sind danach nicht auf die Abwehr verunstaltender Anlagen beschränkt, sondern sie haben darüber hinaus die Möglichkeit, positive Gestaltungspflege zu betreiben (BayVGh, B.v. 3.11.2009 – 2 ZB 09.564 – juris; BayVGh, U.v. 2.2.2012 – 1 N 09.368 – juris; vgl. auch BVerwG, U.v. 11.10.2007 – 4 C 8.06 – BVerwGE 129, 318). Nach Auffassung des Senats sind gestalterische Anforderungen an Dächer im Bereich positiver Gestaltungspflege regelmäßig zulässig, da Dächer in besonderem Maß das Gesamtbild einer Gemeinde bestimmen und Ausdruck eines ortsüblichen und landschaftsgebundenen Baustils sind, wie er häufig in Oberbayern anzutreffen ist (vgl. auch Decker, a.a.O., Art. 81 Rn. 114 m.w.N.). Zur Erzielung von Einheitlichkeit, zur Vermeidung einer unregelmäßigen Dachlandschaft oder im Interesse einer

positiven Gestaltungspflege können demnach Dachformen festgelegt sowie Dachauf- und -ausbauten untersagt werden (Decker, a.a.O.). Die Gemeinden haben im Rahmen des Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO einen beträchtlichen gestalterischen Spielraum und dürfen im Rahmen der positiven Pflege der Baukultur auch einen strengen ästhetischen Maßstab anlegen (BayVGH, U.v. 9.8.2007 –25 B 05.1340 – juris).

- 25 Zwar wird das Recht eines Bauherrn, sein Grundstück im Rahmen der Gesetze baulich zu nutzen, durch das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) geschützt und durch das Verbot der Aufständerung von Solaranlagen und die damit einhergehende Nutzungsbeschränkung des Grundeigentums durch die Gestaltungssatzung der Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG berührt. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG lässt demgemäß im Bereich des Bauordnungsrechts, auch bei örtlichen Bauvorschriften aufgrund gemeindlicher Satzungen wie hier nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO, nur Nutzungsbeschränkungen zu, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Diesbezüglich hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof (E. v. 23.1.2012 – Vf. 18-VII-09 – BayVBI 2012, 397) zwar festgestellt, dass beim Erlass einer Satzung gemäß Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO über das Verbot der Errichtung von Werbeanlagen berücksichtigt werden muss, dass das Gebiet einer Gemeinde in der Regel aus verschiedenen Bereichen bestehe, deren Ortsbild unterschiedlich schutzwürdig sei; Verbote seien deshalb nur gerechtfertigt, soweit ortsgestalterische Gründe sie erforderten. Der Verfassungsgerichtshof hat in dieser Entscheidung die teilweise Verfassungswidrigkeit einer *Werbeanlagensatzung* aber vor allem deshalb festgestellt, weil der Normgeber - im entschiedenen Fall die Stadt Nürnberg - bei einzelnen Verboten nicht nach den Gegebenheiten der verschiedenen Stadtbereiche differenziert hat, was bei einer Großstadt wie Nürnberg ohne weiteres nachvollziehbar ist. Die Entscheidung schließt jedoch nicht aus, dass aus ortsgestalterischen Gründen in (kleineren) Gemeinden Verbote für das Gemeindegebiet erlassen werden können, um auf diese Weise auf das örtliche Gesamterscheinungsbild Einfluss zu nehmen (vgl. BVerwG, B.v. 10.7.1997 – 4 NB 15/97 – ZfBR 1997, 327).
- 26 Gemessen an diesen Grundsätzen bestehen unter Berücksichtigung der traditionellen Dachformen im Gemeindegebiet der Beigeladenen und des Charakters als Fremdenverkehrsgemeinde keine Bedenken gegen das generelle Verbot der Aufständerung von Solarkollektoren im Gemeindegebiet und damit auch auf dem Dach des Hauses des Klägers.
- 27 Der Senat hat sich davon überzeugen können, dass im Gemeindegebiet die Dachlandschaft vorwiegend von Satteldächern geprägt ist. Die beim Augenschein vorgefundenen Pult- oder Flachdächer führen nicht zu einer gegenteiligen Beurteilung. Der Anbau an das Anwesen B****straße * verfügt zwar über ein Pult- oder Flachdach, der Bauamtsleiter der Beigeladenen hat aber darauf hingewiesen, dass das Gebäude

1963/1964 vor Inkrafttreten der (ersten) Gestaltungssatzung im Jahr 1975 genehmigt worden ist. Im Hinblick auf den im Jahr 2013 errichteten Kindergarten der Beigeladenen, der über zwei gegeneinander gestellte Pultdächer verfügt, hat der Bauamtsleiter nachvollziehbar erläutert, dass in diesem Fall eine Ausnahme von der Satzung erteilt worden sei, da bei Errichtung eines Satteldaches unmittelbar neben der Dorfkirche eine wesentliche Beeinträchtigung des Blickfeldes zur Kirche eingetreten wäre und außerdem eine ausreichende Belichtung des Kindergartens sichergestellt werden sollte. Auch die entlang der Bundesstraße errichteten Gebäude, die teils aus Wohnbebauung und teils aus gewerblicher Bebauung bestehen, verfügen nach dem Ergebnis des Augenscheins im Regelfall über ein Satteldach. Soweit sich der Kläger darauf beruft, auf dem Grundstück B***** Str. ** solle das leerstehende ehemalige Kurmittelhaus abgerissen und im Rahmen eines Bebauungsplans durch ein Wohn- und Geschäftshaus ersetzt werden, hat der Vertreter der Beigeladenen unter Vorlage des Bebauungsplanentwurfs erklärt, dass das Hauptgebäude ein Satteldach erhalte und nur aus Schallschutzgründen auf der Seite zur Bundesstraße ein Schemdach vorgesehen sei.

- 28 Stellt sich das Ortsbild nach dem Ergebnis des Augenscheins im Hinblick auf die Dachformen (Satteldächer) als nahezu durchgehend einheitlich dar, so war es der Beigeladenen auch nicht verwehrt, zur Wahrung der Einheitlichkeit der Dachlandschaft für das Gemeindegebiet eine Aufständigung von Solaranlagen zu verbieten (vgl. BayVGH, B.v. 3.11.2009 – 2 ZB 09.564 – juris Rn. 10). Daran ändert auch nichts, dass sich auf dem Dach des Anwesens B****str. * auf der Westseite ebenso wie auf dem Dach des Anwesens S*****straße ** (leicht) aufgeständerte Solaranlagen befinden. Insoweit haben die Vertreter des Landratsamts darauf hingewiesen, dass ihnen diese Anlagen bislang nicht bekannt waren und ein bauaufsichtliches Einschreiten geprüft werde. Gegen die aufgeständerte Solaranlage am Anwesen Untersbergstr. 1 wurde ohnehin eine Rückbauanordnung erlassen (s. hierzu das Verfahren 1 B 14.170). Soweit auf dem Grundstück W*****weg * im Garten auf einer Holzlege eine aufgeständerte Solaranlage angetroffen wurde, haben die Behördenvertreter erklärt, diese bislang wegen der eingeschränkten Einsehbarkeit in den Garten des Grundstücks nicht gekannt zu haben.
- 29 Da das Landratsamt die beiden ihm bislang bekannten Fälle aufgegriffen hat, ist die Ermessensbetätigung auch unter Beachtung des Art. 3 GG nicht zu beanstanden. Dass in anderen Gemeinden eine abweichende Haltung hinsichtlich der Gestaltung von Solaranlagen eingenommen wird, ist wegen der Gebietshoheit der Beigeladenen (Art. 6 GO) rechtlich unerheblich.
- 30 VI. Schließlich geht auch der Vortrag des Klägers ins Leere, die Satzung sei insgesamt funktionslos geworden, weil in erheblichem Maß gegen verschiedenste Best-

immungen der Satzung verstoßen werde. Denn selbst wenn dies der Fall wäre, hätte die vom Kläger gerügte Vorschrift für sich gesehen weiterhin Bestand, weil sie nicht in einem untrennbaren Zusammenhang mit den möglicherweise funktionslosen Satzungsbestimmungen steht (vgl. BayVGh a.a.O. Rn. 12 ff).

31 VII. Nach alledem erweist sich auch die Zwangsgeldandrohung als rechtmäßig.

32 Der Kläger trägt gemäß § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen, da seine Klage erfolglos geblieben ist. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten im Verfahren erster Instanz selbst, da sie dort - im Gegensatz zum Berufungsverfahren - keinen Antrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko ausgesetzt hat (§ 162 Abs. 3 VwGO).

33 Die Kostenentscheidung war gemäß § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO für vorläufig vollstreckbar zu erklären.

34 Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).

35 Dhom

Lorenz

Bergmüller

Rechtsmittelbelehrung

36 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

37 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

38

Beschluss:

39 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt (§ 47 Abs. 3, § 52 Abs. 1 GKG).

40 Dhom

Lorenz

Bergmüller