

BGer 1C_12/2007 vom 8. Januar 2008

Bundesgericht, 2008-01-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_12_2007

FR: TF 1C_12/2007 du 8 janvier 2008

IT: TF 1C_12/2007 del 8 gennaio 2008

Erwägungen

E. 1

Der angefochtene Entscheid ist nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) ergangen. Die vorliegende Beschwerde ist danach zu behandeln (Art. 132 Abs. 1 BGG).

E. 1.1

Die Beschwerde richtet sich gegen einen kantonale letztinstanzliche Entscheid über eine baurechtliche Streitigkeit, der mit einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne von Art. 82 ff. BGG angefochten werden kann (vgl. BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251 mit Hinweis auf Art. 34 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG; SR 700] in der Fassung nach Ziff. 64 des Anhangs zum Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht [VGG; SR 173.32; vgl. AS 2006 S. 2261]). Dabei handelt es sich um einen Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG .

E. 1.2

Der angefochtene Entscheid stützt sich in der Sache auf kantonales bzw. kommunales Planungs- und Baurecht. Als Beschwerdegrund kommt im Wesentlichen die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht, insbesondere von verfassungsmässigen Rechten der Bundesverfassung, in Frage (Art. 95 BGG). Die Anwendung des kantonalen bzw. kommunalen Rechts als solches bildet nicht Beschwerdegrund. Überprüft werden kann insoweit nur, ob der angefochtene Entscheid auf willkürlicher Gesetzesanwendung beruht oder ob das Gesetz oder seine Anwendung sonst wie gegen übergeordnetes Recht verstossen (vgl. BGE 133 II 249 E. 1.2.1 S. 251 f.).

E. 1.3

Die Beschwerdeführer wenden sich gegen die vom Verwaltungsgericht bejahte Baubewilligungspflicht für den Betrieb der umstrittenen Monitore. Ausserdem beanstanden sie die Nichterteilung der entsprechenden Baubewilligungen bzw. die Bestätigung der Beseitigungsbefehle. Geltend gemacht wird eine Verletzung von Art. 22 RPG sowie von verschiedenen verfassungsmässigen Rechten. Dazu sind die Beschwerdeführer legitimiert. Die Zulässigkeit von Sachverhaltsrügen richtet sich nach Art. 97 Abs. 1 BGG ; darauf ist im jeweiligen Sachzusammenhang einzugehen. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt; auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

E. 1.4

Grundsätzlich wendet das Bundesgericht das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist folglich weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden. Immerhin prüft das Bundesgericht, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2

BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254).

Hingegen gilt der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten sowie von kantonalem und interkantonalem Recht; insofern besteht eine qualifizierte Rügepflicht (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG). Im Anwendungsbereich von Art. 106 Abs. 2 BGG ist die Praxis zum Rügeprinzip gemäss Art. 90 Abs. 1 lit. b des früheren Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943 (OG) weiterzuführen (vgl. BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254; 133 IV 286 E. 1.4 S. 287).

E. 1.5

Die entscheiderelevanten Umstände ergeben sich mit hinreichender Klarheit aus den Akten; deshalb kann vom beantragten Augenschein abgesehen werden.

E. 2

Zunächst ist der Frage der Bewilligungspflicht für das Aufstellen und Betreiben der Flachbildschirme nachzugehen.

E. 2.1

Das Verwaltungsgericht hat die Baubewilligungspflicht bejaht. Die Monitore würden keine präsentierten Objekte in den Schaukästen bzw. Schaufenstern darstellen, sondern letztere jeweils im Ergebnis ganz ersetzen. Damit gehe der Blick in die Tiefe der Vitrinen verloren. Somit gehe es nicht um eine bestimmungsgemässe Verwendung von bisherigen Vitrinen, sondern um neue Einrichtungen. Entsprechend der Zweckbestimmung der Apparate lägen bewilligungspflichtige Reklameanlagen im Sinne von § 309 Abs. 1 lit. m des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 vor [PBG/ZH; LS 700.1]).

Die Beschwerdeführer sind gegenteiliger Auffassung. Sie behaupten, bereits die Vitrinen seien Reklameanlagen; diese seien auch vorher beleuchtet gewesen. Geändert bzw. modernisiert worden sei lediglich die Art der Präsentation. Die Vitrinen seien jedoch keinen baulichen oder nutzungsmässigen Änderungen unterzogen worden.

E. 2.2

Ausgangspunkt ist Art. 22 RPG , der grundsätzlich alle Bauten und Anlagen als bewilligungspflichtig erklärt. Diese Bestimmung ist unmittelbar anwendbar. Von Bundesrechts wegen sind damit Neubauten, Wiederaufbauten, Ersatzbauten, Umbauten, Anbauten, Zweckänderungen und Sanierungen, die über das übliche Mass einer Renovation hinausgehen, bewilligungspflichtig. Den Kantonen bleibt es vorbehalten, über den bundesrechtlichen Mindeststandard hinauszugehen und weitere Vorgänge der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Zudem dürfen sie für bestimmte Bauvorhaben ein vereinfachtes Verfahren vorsehen (sog. kleine Baubewilligung) sowie Kleinstbauten einer blossen Anzeigepflicht unterstellen oder überhaupt von der Bewilligungspflicht ausnehmen, sofern sie keine nennenswerten Einflüsse auf Raum, Erschliessung und Umwelt bewirken (EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, N. 7 f. zu Art. 22 RPG). Hingegen können die Kantone nicht von der Bewilligungspflicht ausnehmen, was nach Art. 22 RPG einer Bewilligung bedarf. Der Ausschluss der Bewilligungspflicht ist Gegenstand der Regelung von Art. 22 RPG und damit bundesrechtlich geordnet (Alexander Ruch, Kommentar RPG, Zürich 1999, Art. 22 Rz. 4). Regelt Art. 22 RPG die Baubewilligungspflicht im Sinne einer bundesrechtlichen Minimalvorschrift, so stellt sich in erster Linie die Frage, ob die umstrittenen Monitore gestützt auf diese Bundesnorm einer baurechtlichen Bewilligung

bedürfen. Nur wenn dies zu verneinen ist, ist weiter zu prüfen, ob das kantonale Recht hinsichtlich der Bewilligungspflicht grundsätzlich strengere Anforderungen stellt und davon wiederum bestimmte Bauten und Anlagen ausnimmt. Ist dagegen die Baubewilligungspflicht gestützt auf Art. 22 RPG zu bejahen, bleibt kein Raum für eine anders lautende kantonale Regelung, so dass sich eine weitere Prüfung erübrigt (vgl. Urteil 1A.202/2003 vom 17. Februar 2004, E. 3.1, in: ZBl 107/2006 S. 323).

E. 2.3

Art. 22 Abs. 1 RPG umschreibt nicht näher, unter welchen Voraussetzungen die Änderung einer Baute oder Anlage bewilligungspflichtig ist. Nach der Rechtsprechung ist eine bauliche Massnahme dann dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, wenn mit der Realisierung der Baute oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (BGE 120 Ib 379 E. 3c S. 383 f. mit Hinweisen). Wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, unterstehen auch reine Umnutzungen der Baubewilligungspflicht (BGE 119 Ib 222 E. 3a S. 226 mit Hinweisen; Urteil 1A.216/2003 vom 16. März 2004, E. 2.1, erwähnt in: URP 2004 S. 349).

E. 2.4

Das Verwaltungsgericht geht von einer bewilligungspflichtigen Umnutzung aus. Der angefochtene Entscheid lässt sich so verstehen, dass das Verwaltungsgericht die Bewilligungspflicht gestützt auf kantonales Recht bejaht hat; eine solche sei gegeben, wenn ein Schaufenster oder Schaukasten mit einer unmittelbar hinter der Glasscheibe installierten Plakatstelle verdeckt wird. Zur Fragestellung, ob eine Bewilligungspflicht von Bundesrechts wegen gegeben sei, hat sich das Verwaltungsgericht nicht klar geäußert.

E. 2.5

Im Hinblick auf die räumlichen Auswirkungen der umstrittenen Umgestaltung fallen die Veränderungen bei den Lichtemissionen in Betracht.

Bei der Beleuchtung einer Vitrine handelt es sich vom Ansatz her um eine Innenbeleuchtung. Die Vitrine lädt Passanten ein, unmittelbar vor das Geschäft bzw. den Betrieb heranzutreten und davor zu verweilen. Selbst das Ausstellen kleinerer Bildschirme oder anderer leuchtender Objekte, wie z.B. von Lampen, in einer Vitrine bewirkt in der Regel nur eine punktuelle Zunahme der Lichtemissionen. Demgegenüber führt die Installation grosser Leuchtreklamen in einer Vitrine zu einer beträchtlichen Intensivierung der Lichtmissionen in der Umgebung. Derartige Apparate bzw. die von ihnen vermittelten Werbebotschaften wollen direkt ein Publikum erreichen, das in erheblicher Entfernung vom Gebäude steht oder vorbeigeht. Das hierbei ausgestrahlte Licht ist somit notwendigerweise in einer weiteren Umgebung wahrnehmbar. Im Ergebnis wird die Fassadenöffnung der Vitrine in einem solchen Fall dazu benutzt, das Gebäude mit einer Aussenbeleuchtung auszustatten.

Mittels grossformatiger Bildschirme werden nicht nur grossflächig Lichtemissionen aus der Fassadenöffnung hinaus ausgestrahlt; die Lichtsignale können rasch verändert werden. Die mit den Bildschirmen im Ergebnis erzielte Aussenbeleuchtung des Gebäudes wirkt unruhig bzw. instabil. Eine langfristig angelegte Umgestaltung der Vitrine mittels eines grossformatigen Bildschirms ist als Nutzungsänderung einzustufen, bei der die Öffentlichkeit und die Nachbarn ein Interesse an einer vorgängigen Kontrolle haben. In

solchen Fällen kann der Grundsatz der vorsorglichen Emissionsbegrenzung (Art. 11 Abs. 2 USG [SR 814.01]) verletzt sein oder es können sogar schädliche oder lästige Immissionen verursacht werden.

E. 2.6

Im Lichte dieser Grundsätze ist die Frage der Bewilligungspflicht im Anwendungsfall zu überprüfen.

Zu Recht hat das Verwaltungsgericht die Bildschirme als grossformatig eingestuft. Die Baurekurskommission hat festgehalten, dass es um 50-Zoll-Bildschirme (Diagonale von 127 cm) geht. Diese Massangabe haben die Beschwerdeführer nicht bestritten. Nach den Feststellungen der Baurekurskommission am Augenschein vom 12. Juni 2006 sind die beiden Monitore bzw. deren wechselnde Werbebotschaften beim Haus "Zum Brotkorb" in einem Umkreis von rund 5 bis 6 Metern sichtbar. Bei den anderen Standorten ist die Fernwirkung wegen der Enge von Gräbligasse bzw. Geigergasse und der Ecklage der Gebäude stärker eingeschränkt. In allen Fällen sind die Bildschirme auf den Passantenstrom ausgerichtet, der auf der Niederdorf- und der Oberdorfstrasse - und damit auf Hauptachsen der Fussgängerzone im sog. Niederdorf in der Zürcher Altstadt - zirkuliert. Trotz des Umstands, dass die Apparate nur matt und nicht grell leuchten, durfte das Verwaltungsgericht bei ihnen eine grosse Leuchtkraft bejahen.

Die Lichtemissionen der Monitore wechseln in kurzen Zeitabständen und sind damit nicht stabil. Es hilft den Beschwerdeführern nichts, wenn sie die Unruhe bei den geschaffenen Lichtverhältnissen bagatellisieren, indem sie einen Vergleich zur Ausstrahlung von Filmen anstellen.

E. 2.7

Zusammengefasst bildet die Inbetriebnahme der fraglichen Monitore einen bewilligungspflichtigen Vorgang im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG . Deshalb erübrigt es sich zu prüfen, inwiefern nach dem kantonalen Recht eine weitergehende Baubewilligungspflicht im vorliegenden Zusammenhang gilt.

E. 2.8

Bei diesem Zwischenergebnis spielt es keine Rolle, inwiefern die Beschwerdeführer über eine Bewilligung für die bisherige Nutzung der Fassadenöffnungen als beleuchtete Schaufenster bzw. Schaukästen verfügen. Gleichermassen ist unerheblich, ob die Fassadenöffnungen im Hinblick auf das Anbringen der Monitore baulich verändert worden sind. Das Verwaltungsgericht brauchte sich daher mit diesem Fragenkomplex nicht zu befassen. Damit ist auch gesagt, dass das Verwaltungsgericht diesbezüglich den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) nicht verletzt hat. Auf die von den Beschwerdeführern in diesem Zusammenhang erhobenen Sachverhaltsrügen ist nicht einzutreten, weil sie für den Ausgang des Verfahrens nicht entscheidend sind (Art. 97 Abs. 1 BGG).

E. 3

Im Folgenden ist den Verfassungsfragen nachzugehen, die sich gegen die Verweigerung der Bewilligung für die fraglichen Monitore richten. Insofern ergibt sich aus dem angefochtenen Entscheid folgende Ausgangslage.

E. 3.1

Nach den unbestrittenen Feststellungen des Verwaltungsgerichts befinden sich die betroffenen drei Liegenschaften in der Kernzone Altstadt gemäss der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich vom 23. Oktober 1991 (BZO) und damit in einem geschützten Ortsbild von überkommunaler Bedeutung. Ebenso steht fest, dass alle drei Gebäude im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung aufgeführt sind. Das Verwaltungsgericht hat weiter festgehalten, die umstrittenen Monitore würden gesamthaft gesehen der Fremdwerbung dienen, weil diese überwiege; diese Würdigung ziehen die Beschwerdeführer nicht in Zweifel.

E. 3.2

Gemäss Art. 43 Abs. 1 BZO sind in den Kernzonen Bauten, Anlagen und Umschwung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass der typische Gebietscharakter bewahrt bleibt und eine gute Gesamtwirkung erzielt wird. § 238 Abs. 2 PBG /ZH schreibt die besondere Rücksichtnahme auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes vor; diese sind in § 203 PBG aufgezählt. Nach dem Verwaltungsgericht decken sich die Anforderungen der kommunalen und der kantonalen Vorschrift. Nach seiner Praxis haben sich Bauten und Anlagen in Kernzonen nicht nur befriedigend (vgl. § 238 Abs. 1 PBG /ZH), sondern gut einzuordnen; mit anderen Worten müssen sie erhöhten gestalterischen Ansprüchen genügen (vgl. dazu die Urteile des Bundesgerichts 1P.208/2005 vom 19. Juli 2005, E. 2.6, und 1C_329/2007 vom 23. November 2007, E. 2.2).

E. 3.3

Das Verwaltungsgericht hat der Baurekurskommission vorgehalten, sie habe in unzulässiger Weise in den Spielraum der kommunalen Behörde bei der Anwendung der genannten Ästhetikvorschriften eingegriffen. Die Baurekurskommission habe den Einordnungsentscheid einer kommunalen Baubehörde zu respektieren, wenn er vertretbar und nicht rechtsverletzend sei. Es sei der Baurekurskommission verwehrt, eine eigene umfassende Beurteilung der Gestaltung und Einordnung des Bauvorhabens vorzunehmen (vgl. dazu auch Urteil des Bundesgerichts 1P.678/2004 vom 21. Juni 2005, E. 3.2 und E. 4, in: ZBl 107/2006 S. 430).

E. 3.4

Unter Hinweis auf BGE 128 I 3 E. 4b S. 17 hat das Verwaltungsgericht erwogen, die von der kommunalen Behörde verfolgte restriktive Praxis gegenüber Fremdwerbung auf Privatgrund zum Schutze des Ortsbildes in der Altstadt sei grundsätzlich verfassungskonform. Damit komme es nicht darauf an, ob in der unmittelbaren Umgebung Leuchtreklamen für Eigenwerbung vorhanden seien. An den inventarisierten Gebäuden würden die Monitore stärker als Fremdkörper wahrgenommen, als dies bei herkömmlichen Werbeanlagen der Fall sei. Sodann würden deren Leuchtkraft und die rasch wechselnden Bilder insbesondere bei Dunkelheit für optische Reize sorgen, die im schutzwürdigen Ortsbild mit guten Gründen als störend gewürdigt werden könnten. Diesen Reklameanlagen an den fraglichen Standorten die geforderte gute Einordnung abzusprechen, liege bei weitem innerhalb des Ermessens- und Beurteilungsspielraums der örtlichen Behörde bei der Anwendung der Ästhetikvorschriften.

E. 4

Nach Meinung der Beschwerdeführer verletzt der angefochtene Entscheid, was die Verweigerung der Bewilligungen betrifft, die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) und das

Willkürverbot (Art. 9 BV). Dabei steht die Wirtschaftsfreiheit im Vordergrund.

E. 4.1

Das gewerbsmässige Aushängen von Plakaten auf privatem Grund fällt in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit (BGE 128 I 3 E. 3a S. 9, 295 E. 5a S. 308). Nicht anders kann es sich bezüglich der hier im Streit liegenden, besonderen Werbemittelträger verhalten. Sie dienen einem vergleichbaren Zweck wie sog. Wechselautomaten bzw. Plakatwechsler; das sind Apparate, auf denen jeweils eine Abfolge von ungeteilten Leuchtplakaten gezeigt wird. Der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist auf die Verfassungsmässigkeit der Nichtzulassung dieser besonderen Form von Leuchtreklamen beschränkt. Die Beschwerdeführer wollen sich darüber hinaus in allgemeiner Weise gegen die Einschränkungen bezüglich Plakatwerbung bzw. Fremdreklamen wehren, denen Private in der Zürcher Altstadt unterworfen sind; auf diese weitergefassten Vorbringen kann nicht eingetreten werden.

E. 4.2

Die Wirtschaftsfreiheit kann unter den in Art. 36 BV genannten Voraussetzungen eingeschränkt werden. Für schwere Eingriffe in ein Freiheitsrecht ist eine klare und ausdrückliche Regelung in einem formellen Gesetz erforderlich (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV). Das Bundesgericht prüft bei derart schwerwiegenden Einschränkungen die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts ohne Beschränkung der Kognition, andernfalls nur auf Willkür hin (BGE 131 I 333 E. 4 S. 339 ; 130 I 360 E. 14.2 S. 362). Frei prüft es hingegen, ob ein Grundrechtseingriff im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (BGE 131 I 425 E. 6.1 S. 434 mit Hinweisen). Dabei auferlegt es sich aber Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von besonderen örtlichen Verhältnissen abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken (BGE 132 II 408 E. 4.3 S. 416; 120 Ia 270 E. 3b S. 275, je mit Hinweisen).

E. 4.3

In der Wirtschaftsfreiheit ist das Gebot der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden enthalten; es greift zwischen direkten Konkurrenten Platz. Als solche gelten Unternehmen der gleichen Branche, die sich mit gleichen Angeboten an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu decken. Dieser Anspruch geht weiter als das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV (vgl. BGE 125 I 431 E. 4b/aa S. 435 f. mit Hinweisen). Selbst nach der Wirtschaftsfreiheit ist keine absolute Gleichbehandlung privater Marktteilnehmer verlangt. Unterscheidungen sind zulässig, sofern sie objektiven Kriterien entsprechen und nicht systemwidrig sind (BGE 132 I 97 E. 2.1 S. 100 mit Hinweisen).

Vergleichsweise machen die Beschwerdeführer auf Fremdreklamen auf Privatgrund an anderen Standorten in der Stadt Zürich, namentlich im Bereich der Bahnhofstrasse, aufmerksam. Diese befinden sich teilweise in Fassadenöffnungen von historischen Gebäuden. Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, bei Dritten toleriere die Beschwerdegegnerin Fremdreklamen, verlangen sie eine Gleichbehandlung in diesem Sinne. Darauf ist insoweit einzugehen, als die betroffenen Werbeträger mit denjenigen der Beschwerdeführer vergleichbar sind (vgl. E. 4.1, hiavor).

E. 4.4

Weiter erinnern die Beschwerdeführer an das Plakatregal auf öffentlichem Grund (vgl. Art. 9 der städtischen Vorschriften vom 4. Juli 1979 über das Anbringen von Reklameanlagen im öffentlichen Grund [VARöG]). Dort würden auch in der Altstadt Fremdreklamen bewilligt. Die Beschwerdeführer behaupten, die Beschwerdegegnerin verstosse gegen die Wirtschaftsfreiheit, weil sie Fremdreklamen auf öffentlichem Grund in Kernzonen in weitergehendem Umfang als auf Privatgrund bewillige. Dabei kann es wiederum nur um Werbeträger gehen, die mit den umstrittenen Monitoren vergleichbar sind (vgl. E. 4.1, hiervor).

E. 4.5

Im Urteil 1P.84/2006 vom 5. Juli 2006, erwähnt in: ZBl 108/2007 S. 291, betreffend das Reklamereglement der Stadt Bern (vgl. E. 4.5 und 4.6) wurde das Vorliegen eines direkten Konkurrenzverhältnisses sinngemäss zwischen dem Gemeinwesen bzw. dessen Konzessionärin (für Plakate auf öffentlichem Grund) und den auf die Inanspruchnahme privaten Areals angewiesenen übrigen Plakatuunternehmen bejaht. Es handelte sich indessen um ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, wobei die Frage im Vordergrund stand, ob ein übermässig weit gehendes Verbot für Plakate auf privaten Grundstücken nicht auf eine verfassungswidrige Ausdehnung des Plakatmonopols auf den Privatgrund hinauslaufe. Den diesen letzteren Bereich bewirtschaftenden Plakatgesellschaften wurde zugebilligt, dass sie sich gegenüber einer Besserstellung der Konzessionärin bei den Bewilligungskriterien auf den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität berufen können. Wie das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV vom qualifizierten Gleichbehandlungsgrundsatz gemäss Art. 27 BV bei Konstellationen der hier gegebenen Art abzugrenzen ist, bedarf vorliegend keiner abschliessenden Erörterung. Die Beschwerdeführer können, wenn nicht gestützt auf den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden, so jedenfalls aufgrund des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots verlangen, dass Werbeträger in der Art der umstrittenen Monitore auf privatem Areal in ästhetischer Hinsicht nicht ohne sachliche Gründe strengeren Beschränkungen unterworfen werden, als sie für vergleichbare Werbeformen auf öffentlichem Grund gelten (vgl. Urteil 2P.247/2006 vom 21. März 2007, E. 5.3).

E. 4.6

Es wird weder dargelegt noch ist ersichtlich, dass der Eigentumsgarantie im vorliegenden Zusammenhang eine über die Wirtschaftsfreiheit hinausgehende Tragweite zukommt. Auch die Anrufung des Willkürverbots hat keine selbstständige Bedeutung.

Das Legalitätsprinzip ist, von hier nicht betroffenen Ausnahmen abgesehen, kein verfassungsmässiges Individualrecht, sondern ein Verfassungsgrundsatz. Ob sich der angefochtene Entscheid auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage abstützt, ist im Rahmen der Beurteilung zur Vereinbarkeit des angefochtenen Entscheids mit Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie abzuklären (vgl. E. 5, hiernach).

E. 5.1

Das Verwaltungsgericht hat die kommunale Bewilligungspraxis im vorliegenden Zusammenhang als restriktiv bezeichnet. Die Beschwerdeführer halten dies für eine Beschönigung. Nach ihrer Darstellung sind private Liegenschaftsbesitzer in der Altstadt einem kategorischen Verbot von Fremdreklamen unterworfen, ohne dass dafür eine genügende gesetzliche Grundlage gegeben sei. Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, die Einordnungsvorschriften von § 238 PBG /ZH und von Art. 43 BZO würden keine

Grundlage für ein generelles Verbot von Reklameanlagen in bestimmten Gebieten bilden. Vielmehr seien diese Normen so zu verstehen, dass die Bewilligungsfähigkeit von Reklameanlagen stets anhand der konkreten örtlichen Gegebenheiten einzelfallmässig beurteilt werden müsse. Dies sei aber nicht erfolgt. Es bestehe auch keine andere Norm für ein generelles Verbot von Fremdreklamen auf Privatgrund in der Kernzone Altstadt.

E. 5.2

Die Streitfrage, ob der angefochtene Entscheid auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, ist nur hinsichtlich Fremdreklamen der vorliegenden Art zu beurteilen (vgl. E. 4.1, hiervor). Selbst ein gänzlich Verbot derartiger Werbeträger im Gebiet der Kernzone Altstadt würde noch keinen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit bedeuten (vgl. dazu Urteil 2P.247/2006 vom 21. März 2007, E. 3.1 mit Hinweis). Was die Eigentumsgarantie betrifft, steht ebenso wenig ein schwerer Eingriff in dieses Freiheitsrecht zur Diskussion. Es wird nicht geltend gemacht, dass die bestimmungsgemässe Nutzung der Liegenschaften verunmöglicht oder stark erschwert würde (vgl. dazu BGE 133 II 220 E. 2.5 S. 225 mit Hinweisen). Da kein schwerer Grundrechtseingriff vorliegt, prüft das Bundesgericht die gesetzliche Grundlagen nur auf Willkür hin (vgl. E. 4.2, hiervor).

E. 5.3

Ausserdem sind an dieser Stelle Präzisierungen zu den hier zu überprüfenden gesetzlichen Grundlagen anzubringen. Das Verwaltungsgericht hat die Verweigerung der Bewilligungen mit § 238 Abs. 2 PBG /ZH und Art. 43 BZO gerechtfertigt; dabei wurde festgehalten, die beiden Normen seien deckungsgleich (vgl. E. 3.2, hiervor).

Im bundesgerichtlichen Verfahren führt die Beschwerdegegnerin neu die kommunale Bestimmung von Art. 14 VARöG ins Feld. Danach sind Reklameanlagen von Privaten für Fremdwerbung grundsätzlich nicht bewilligungsfähig, wenn sie die Luftsäule über öffentlichem Grund benützen. Gemäss den Akten befindet sich die umstrittene Vitrine beim Haus "Zum Schwarzen Kessel" hinter der Fassade, und beim Haus "Zum Schwibbogen" ist sie fassadenbündig. Hingegen ragen die beiden Schaukästen am Haus "Zum Brotkorb" deutlich über die Fassade hinaus auf die Niederdorfstrasse.

Ob die Verweigerung der Bewilligung, namentlich am letztgenannten Standort, auch in Anwendung von Art. 14 VARöG hätte erfolgen können, braucht nicht erörtert zu werden; § 238 Abs. 2 PBG /ZH stellt hier eine genügende Rechtsgrundlage dar. Dies ist im Folgenden aufzuzeigen.

E. 5.4

Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts setzt eine Bauverweigerung gestützt auf § 238 PBG /ZH einen konkreten Einordnungsmangel voraus; deshalb gehe es nicht an, Reklameanlagen generell, ohne Prüfung der konkreten Einordnungssituation, auszuschliessen. Der Bau einer Reklameanlage dürfe nicht allein mit dem Argument der (zu hohen) Werbedichte verweigert werden, da die zuständige Baubehörde diesfalls zu Unrecht auf den ihr zustehenden Beurteilungsspielraum verzichte, was einer rechtsverletzenden Ermessensunterschreitung gleichkäme. Das heisse jedoch nicht, dass diesem Aspekt nicht Rechnung getragen werden dürfe. Für das Anbringen von Reklameanlagen in Kernzonen, das sich nach § 238 Abs. 2 PBG /ZH richtet, könne das Aufstellen von allgemeinen Regeln sogar erforderlich sein. Deren Anwendung führe zwangsläufig zu Bauverweigerungen für Reklameanlagen, die, für sich allein betrachtet, toleriert werden müssten. Voraussetzung

dafür, dass Gesuche für Plakatstellen im Rahmen einer derartigen "Gesamtbetrachtung" willkürfrei überprüft werden könnten, sei indessen, dass die Gemeinde ihre Vorstellungen in der Form von Richtlinien - oder zumindest in einer solche Richtlinien widerspiegelnden Praxis - konkretisiert habe. Das Bundesgericht hat die dargelegte kantonale Praxis zu § 238 PBG /ZH als verfassungsrechtlich haltbar eingestuft (Urteil 1P.562/2002 vom 16. Juni 2003, E. 3).

E. 5.5

Die Beschwerdegegnerin stellt nicht in Abrede, dass sie Fremdwerbung auf Grossbildschirmen in den Altstadtgassen generell ablehnt. Da sich die umstrittenen Monitore an entsprechenden Lagen befinden, wurde die Frage der Einordnung am einzelnen Standort aufgrund der konkreten Gegebenheiten bloss summarisch geprüft. Ein solches Vorgehen ist nur zulässig, wenn die Beschwerdegegnerin über eine hinreichend konkrete Gesamtbetrachtung für Plakatwerbung, zumindest in der fraglichen Kernzone, verfügt.

E. 5.5.1

Zunächst bestreitet die Beschwerdegegnerin die Auffassung, dass in der Altstadt keine Fremdreklamen auf Privatgrund bewilligt würden. Allerdings sei diese Kernzone geprägt durch eine hohe Dichte an historischen, schutzwürdigen Gebäuden sowie die Kleinräumigkeit von Bauten und Aussenraum (vgl. dazu auch Art. 44 BZO). Grosse Werbebilder an Gebäuden vermöchten den erhöhten gestalterischen Einordnungsvorschriften in der Kernzone Altstadt grundsätzlich nicht zu genügen und würden in der Regel nicht bewilligt. Vorbehalten blieben einige wenige ausgewählte Orte, die eher am Rand der Altstadt lägen und Verkehrsknotenpunkte bilden würden wie etwa Bellevue, Central, Seilergraben oder Mühlegasse. Grossformatige Werbebildschirme würden mit ihren wechselnden, beleuchteten Bildern die gestalterischen Anforderungen in der Altstadt ohnehin nicht erfüllen, und zwar unabhängig davon, ob damit Eigen- oder Fremdwerbung ausgestrahlt werde. Im Übrigen habe bereits der legitime Bedarf an Eigenwerbung für das in der Altstadt ansässige Gewerbe zu einer hohen Reklamedichte in der kleinräumigen Umgebung geführt. Die restriktive Praxis gegenüber Fremdwerbung diene dazu, einer Überhandnahme von Reklameanlagen entgegenzuwirken.

E. 5.5.2

Plakatstellen auf öffentlichem Grund, d.h. in Umsetzung des Plakatregals, befinden sich nach Darstellung der Beschwerdegegnerin in der Innenstadt an Lagen, die einen gebührenden Abstand zu den schutzwürdigen Gebäuden und einen städtebaulich offenen Kontext aufweisen würden. Die hinterleuchteten Plakatstellen an Telefonkabinen und Tramwartestellen (dort teilweise auch in Form von Plakatwechslern) seien sorgfältig im offenen Stadtraum platziert.

E. 5.6

Angesichts der soeben wiedergegebenen Ausführungen verfügt die Beschwerdegegnerin für den vorliegenden Zusammenhang über eine hinreichend konkretisierte Gesamtbetrachtung im Sinne von § 238 Abs. 2 PBG /ZH. Demzufolge durfte sich die Beschwerdegegnerin darauf beschränken, die Bewilligungsfähigkeit der umstrittenen Reklameanlagen anhand der Kriterien ihrer Gesamtbetrachtung schematisch zu prüfen. Sie war nicht gehalten, eine ins Detail gehende, einzelfallmässige Beurteilung an den drei unterschiedlichen Standorten vorzunehmen. Der angefochtene Entscheid, der das Vorgehen der kommunalen Behörde

schützte, konnte sich ebenfalls in verfassungsrechtlicher haltbarer Weise auf § 238 Abs. 2 PBG /ZH abstützen.

E. 6.1

Der Ortsbildschutz bildet ein taugliches Kriterium zur Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit im Reklamewesen (vgl. BGE 128 I 3 E. 3e/bb S. 14). Ein öffentliches Interesse liegt vor. Näher zu untersuchen bleibt die Verhältnismässigkeit des angefochtenen Entscheids. Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die von der Behörde gewählten Massnahmen für das Erreichen des gesetzten Zieles geeignet, notwendig und für den Betroffenen zumutbar sind. Der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln bzw. zu den zu seiner Verfolgung notwendigen Beschränkungen stehen (vgl. BGE 133 I 77 E. 4.1 S. 81 mit Hinweisen).

E. 6.2

Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass sich die betroffenen drei Standorte an städtebaulich kleinräumigen Lagen der Altstadt befinden. Zwar steht das Haus "Zum Brotkorb" am Rand der Altstadt beim Central. Der Bereich der rückwärtigen Fassade mit den beiden fraglichen Vitrinen ist aber einzig auf die Niederdorfstrasse ausgerichtet; die Beschwerdeführer behaupten nicht, die dort installierten Bildschirme müssten nach den Grundsätzen beurteilt werden, welche die Beschwerdegegnerin für das Central aufgestellt hat. Die beiden anderen Standorte befinden sich nicht am Rande der Altstadt, sondern je in einem Bereich mit engen Altstadtgassen. Die Beschwerdeführer zweifeln im Übrigen auch die Schutzwürdigkeit der fraglichen drei Gebäude nicht an, so dass darauf nicht weiter einzugehen ist.

E. 6.3

Die Beschwerdegegnerin legt einen strengen Massstab bezüglich der Bewilligung von Fremdwerbung der umstrittenen Art in den Altstadtgassen an. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn das Verwaltungsgericht diesen Massstab geschützt hat. Aufgrund der Kleinräumigkeit der Verhältnisse tritt hier jede Form beleuchteter Werbung stark in Erscheinung. Die beleuchteten Schaufenster und Leuchtreklamen in der Nachbarschaft mindern das Gewicht der Schutzwürdigkeit der hier betroffenen Gebäude im vorliegenden Zusammenhang höchstens geringfügig. Im Übrigen geht es bei der bestehenden sog. Lichtschlange entlang der Niederdorf- und Oberdorfstrasse, wie das Verwaltungsgericht bemerkt hat (vgl. E. 3.4, hiervor), um Eigenwerbung. Die hier zur Diskussion stehenden, grossformatigen Monitore mit den kaleidoskopartig wechselnden Lichtverhältnissen lassen eine hinreichende Rücksichtnahme auf das denkmalpflegerisch sensible Umfeld vermissen. Der Einwand der Beschwerdeführer, diese Werbeform sei innovativ und dezent, vermag diese Beurteilung nicht infrage zu stellen. Die Beschwerdegegnerin war verfassungsrechtlich nicht gehalten, die Installation derartiger Monitore zum Zweck der Fremdwerbung zu bewilligen. Unabhängig davon ist es höchst fraglich, ob die Monitore zum Zweck der Eigenwerbung zugelassen worden wären (vgl. dazu die bei E. 5.5.1 hiervor wiedergegebenen Ausführungen der Beschwerdegegnerin); diese Frage muss aber hier nicht beurteilt werden.

E. 7.1

Bezüglich der Gleichbehandlung mit anderen Privatliegenschaften auf Stadtgebiet haben die Beschwerdeführer eine Vielzahl von Einzelstandorten angeführt. Dabei sind die Beispiele im bundesgerichtlichen Verfahren teilweise nicht identisch mit denjenigen im

kantonalen Verfahren. Inwiefern die Beschwerdeführer befugt sind, vor Bundesgericht neue tatsächliche Behauptungen aufzustellen, kann mit Blick auf den Ausgang des Verfahrens offenbleiben.

E. 7.2

Die Beschwerdeführer haben auf einen Flachbildschirm im Schaufenster eines Geschäfts an der Oberdorfstrasse hingewiesen. Die Beschwerdegegnerin hat allerdings dargelegt, dieses Geschäft habe zwischenzeitlich den Betrieb eingestellt. Unbestrittenermassen besteht die behauptete Bildschirmwerbung nicht mehr, so dass die Beschwerdeführer daraus nichts ableiten können.

E. 7.3

Weitere Beispiele, welche die Beschwerdeführer ansprechen, befinden sich in Fassadenöffnungen von Gebäuden ausserhalb der Kernzone Altstadt. Die Beschwerdegegnerin erläutert nachvollziehbar, auf welche Kriterien sie bezüglich der fraglichen Standorte abstellt. Eine verfassungswidrige Benachteiligung der Beschwerdeführer ist nicht erkennbar. Hierbei ist es angezeigt, näher auf die geltend gemachten Vergleichsbeispiele im Bereich der Bahnhofstrasse einzugehen.

E. 7.4

Es trifft zu, dass im Gebiet der Bahnhofstrasse ebenfalls eine Kernzone festgelegt worden ist (sog. Kernzone City). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Beschwerdegegnerin gehalten wäre, in allen Kernzonen den gleichen Massstab anzuwenden. Der Beschwerdegegnerin lässt sich beipflichten, wenn sie die Situation in der Kernzone City architektonisch wie städtebaulich abweichend von derjenigen in der Kernzone Altstadt würdigt (vgl. dazu auch Art. 50 BZO). Vor diesem Hintergrund ist die gebotene Rücksichtnahme auf schutzwürdige Gebäude in der Kernzone City zu gewichten.

Es ist richtig, dass die Beschwerdegegnerin in der Kernzone City kleinere Bildschirme als Werbeträger in Schaufenstern toleriert. Es ist aber nicht ersichtlich, dass die dort betroffenen Konstellationen mit den hier zu beurteilenden Fällen vergleichbar sind. In einem Fall, bei dem eine grossformatige Werbeanlage unmittelbar hinter der Scheibe einen grossen Teil des Schaufensters zudeckte, hat die Beschwerdegegnerin dargelegt, diese Anlage gebe es nicht mehr; das Gebäude werde einer Totalsanierung unterzogen. Eine Auseinandersetzung mit diesem Beispiel erübrigt sich deshalb. Nicht anders verhält es sich mit zwei weiteren Fällen, bei denen die Beschwerdegegnerin in Aussicht gestellt hat, sie werde intervenieren. Auf dieser Erklärung ist die Beschwerdegegnerin zu behaften. Was schliesslich das grossformatige Werbebild am Gebäude des Warenhauses Jelmoli in der Nähe der Bahnhofstrasse betrifft, so liegt es auf der Hand, dass sich die Ausgangslage dort grundlegend von derjenigen in den vorliegenden Fällen unterscheidet.

E. 8.1

Um den Vorwurf der Schlechterstellung im Vergleich zur Plakatwerbung auf öffentlichem Grund zu belegen, haben die Beschwerdeführer wiederum mehrere Einzelbeispiele aufgezählt. In verfahrensmässiger Hinsicht kann insofern auf die einleitenden Bemerkungen zur Gleichbehandlung bezüglich Privatliegenschaften verwiesen werden (vgl. E. 7.1, hiervor).

E. 8.2

Bezüglich des engeren Bereichs entlang der Niederdorf- bzw. Oberdorfstrasse haben die Beschwerdeführer auf die Plakatstellen an zwei Standorten hingewiesen. Es geht um die Aussenwände der ehemaligen Telefonkabine auf dem Hirschenplatz und die Kulturplakatsäule bei der Mühlegasse. Die Fotodokumentation der Beschwerdeführer zeigt, dass an den fraglichen beiden Standorten lediglich Klebeplakate angebracht sind. Diese Beispiele sind somit nicht geeignet, eine verfassungswidrige Schlechterstellung der Beschwerdeführer darzutun.

E. 8.3

Ferner haben die Beschwerdeführer auf ein statisches Leuchtplakat (sog. Leuchtkasten) aufmerksam gemacht, das an einer Telefonkabine am Limmatquai befestigt ist. Einmal mehr handelt es sich nicht um einen Werbeträger in der vorliegenden Art. Aus diesem Beispiel können die Beschwerdeführer für den vorliegenden Fall keine Rechtsansprüche ableiten.

E. 8.4

Die Beschwerdeführer haben sodann die hinterleuchteten Plakatwechsler bei einer Tramwarte Halle am Bellevue erwähnt. Die Vergleichbarkeit dieser Werbeträger mit den fraglichen Monitoren ist zwar zu bejahen (vgl. E. 4.1, hiervor). Es ist aber nicht systemwidrig, eine solche Fremdreklame an diesem Standort zuzulassen. Der Verkehrsknotenpunkt am Bellevue liegt auch klar ausserhalb der Kernzone Altstadt.

E. 8.5

Im Übrigen sind die weiteren Beispiele der Beschwerdeführer betreffend Leuchtreklamen auf öffentlichem Grund ausserhalb der Kernzone Altstadt nicht im Einzelnen zu erörtern. Insbesondere ist bezüglich der Verhältnisse in der Kernzone City daran zu erinnern, dass dort bereits die Grundsätze für den Privatgrund nicht identisch mit denjenigen in der Kernzone Altstadt sind (vgl. E. 7.4, hiervor).

E. 9

Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass eine Verweigerung der Bewilligung für die umstrittenen Reklameanlagen vor der Verfassung stand hält. In den erstinstanzlichen Verfügungen war die Entfernung der Monitore innert einer Frist von 10 Tagen ab Eintritt der Rechtskraft verlangt worden. Das Verwaltungsgericht hat die Anordnung der Beseitigung und die dafür eingeräumte Frist als verhältnismässig eingestuft. Im Hinblick auf diesen Punkt erheben die Beschwerdeführer keine Verfassungsfragen, so dass insofern auf eine Überprüfung zu verzichten ist (E. 1.4, hiervor).

E. 10

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG); sie haften dafür solidarisch (Art. 66 Abs. 5 BGG). Die Zusprechung einer Parteientschädigung an die Beschwerdegegnerin fällt ausser Betracht (Art. 68 Abs. 3 BGG).