

BGer 1C 267/2011 vom 16. September 2011

Bundesgericht, 2011-09-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_267_2011

FR: TF 1C 267/2011 du 16 septembre 2011

IT: TF 1C 267/2011 del 16 settembre 2011

Regeste

Bau- und Planungsrecht | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) Entscheid über zwei Baubewilligungen, mithin öffentlich-rechtliche Angelegenheiten im Sinne von Art. 82 lit. a BGG . Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerin rügt die Verletzung des Willkürverbots von Art. 9 BV , der Wirtschaftsfreiheit von Art. 27 BV sowie des rechtlichen Gehörs von Art. 29 Abs. 2 BV , was zulässig ist (Art. 95 lit. a BGG). Als Partei des vorinstanzlichen Verfahrens und Adressatin der abschlägigen Bauentscheide ist sie beschwerdebefugt (Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass, womit auf die Beschwerde einzutreten ist.

E. 2.1

Das Luzerner Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (PBG) unterscheidet die baubewilligungspflichtigen Vorrichtungen in Bauten und Anlagen (§ 180 Abs. 1 PBG). Es enthält Grenzabstandsvorschriften für Massiv- und Weichbauten (§ § 121 ff. PBG), Kleinbauten (§ 124 PBG), Unterniveaubauten (§ 125 PBG) sowie Mauern, Einfriedungen, Böschungen und Gewächse (§ 126 PBG). Der Gemeinderat vertritt die Auffassung, auf die Reklametafeln seien die für "frei stehende Mauern" geltenden Grenzabstandsvorschriften von § 126 PBG analog anzuwenden. Das Verwaltungsgericht sieht in ihnen Kleinbauten im Sinn von § 124 PBG .

E. 2.2

Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, eine Baute im Sinne des PBG müsse nach der konstanten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts begriffsnotwendig ein Dach aufweisen, was bei Reklametafeln offenkundig nicht der Fall sei. Sie hätten auch keinerlei stützende oder abgrenzende Funktion, weshalb sie nicht den für Mauern und Einfriedungen geltenden Vorschriften unterstellt werden dürften. Es handle sich vielmehr um bauliche Anlagen, für die das Gesetz keine Grenzabstände vorschreibe. Da öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen indes einer klaren gesetzlichen Grundlage bedürften, würden für Reklametafeln keine Grenzabstandsvorschriften gelten, die gegenteilige Auffassung des Verwaltungsgerichts sei willkürlich.

E. 2.3

In den von der Beschwerdeführerin angeführten Entscheiden (LGVE 1993 III Nr. 20; II Nr. 2) legt das Verwaltungsgericht dar, nach ständiger Verwaltungspraxis werde als Baute ein

Gebäude oder eine überdachte bauliche Anlage qualifiziert, welche Menschen, Tiere oder Sachen gegen äussere Einflüsse zu schützen vermöge; Wände müssten nicht vorhanden sein, aber in jedem Fall ein Schutz bietendes Dach. Für Bauten würden nach den §§ 121-125 PBG generell Grenzabstandsvorschriften gelten, für Anlagen dagegen nur, soweit sie in § 126 PBG explizit erwähnt würden. Aufgrund dieser Rechtsauffassung qualifizierte das Verwaltungsgericht eine Pergola mangels eines Schutz bietenden Daches als Anlage, für welche, da in § 126 PBG nicht aufgeführt, keine Grenzabstandsvorschriften gälten. Im zweiten Fall kam es zum Schluss, für Parkplätze gälten als Anlagen ebenfalls keine Grenzabstandsvorschriften. Im angefochtenen Entscheid qualifiziert das Verwaltungsgericht die nicht überdachten Reklametafeln als Kleinbauten. Da es keinen Bezug zur angeführten Rechtsprechung nimmt, ist nicht ersichtlich, ob es seine Praxis ändern und den Begriff der Baute nunmehr weiter auslegen will, oder ob es sich um ein Versehen handelt. Willkürlich wäre eine Ausweitung des Bautenbegriffs jedenfalls im Rahmen einer grundsätzlichen Praxisänderung nicht, auch wenn diesfalls eine sinnvolle Unterscheidung zwischen Bauten und Anlagen kaum noch möglich sein dürfte. Ob und wie stark störend sich eine bauliche Vorrichtung auf die Nachbarschaft auswirkt, hängt jedenfalls nicht in erster Linie davon ab, ob sie überdacht ist oder nicht. So würden nach der vorbestehenden Praxis des Verwaltungsgerichts etwa ein Aussichtsturm oder ein Baudenkmal wegen der fehlenden Überdachung unabhängig von ihrer Grösse als Anlagen gelten, die auf die Grenze gestellt werden dürften (§ 126 PBG e contrario), währenddem ein Materialschopf einen Grenzabstand von mindestens drei Metern einhalten müsste. Das ist kaum einsichtig. Die vom Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid vorgenommene Ausweitung des Bautenbegriffs lässt sich sachlich begründen und ist damit nicht unhaltbar. Es ist unbestritten, dass beide Reklametafeln diese Grenzabstände nicht einhalten. In Bezug auf die Parzelle Nr. 749 verlangten die Einsprecher allerdings nicht die Ablehnung der Baubewilligung, sondern nur die (geringfügige) Verschiebung der Reklametafel. Mit der Verletzung der Grenzabstandsvorschriften allein lässt sich damit der Bauabschlag für dieses Gesuch nicht begründen.

E. 3

Nach § 140 Abs. 1 des Luzerner Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG) sind Bauten und Anlagen in die bauliche Umgebung einzugliedern. Sie sind zu untersagen, wenn sie durch ihre Grösse, Proportion, Gestaltung, Bauart, Dachform oder Farbe das Orts- und Landschaftsbild beeinträchtigen. § 15 Abs. 1 lit. b der Reklameverordnung vom 3. Juni 1997 (RVO) untersagt Reklamen, wenn sie durch ihre Ausgestaltung oder Häufung das Orts- und Landschaftsbild beeinträchtigen. Nach § 4 RVO sind die Gemeinden befugt, in ihren Bau- und Zonenreglementen ergänzende Vorschriften zu machen.

E. 3.1

Das Verwaltungsgericht hat dazu erwogen (E. 7b S. 14), im öffentlichen Baurecht verstärkte das Eingliederungsgebot seit jeher das Verunstaltungsverbot; dieses solle positiv auf die Gestaltung von Bauten und Anlagen wirken, sodass durch die Rücksichtnahme auf gewachsene und bestehende Strukturen eine befriedigende Gesamtwirkung erzielt werde. Ob im Einzelfall ein Schutzbedürfnis bestehe, sei nach objektiven Kriterien zu beurteilen, nicht nach subjektivem ästhetischem Empfinden. Bei der erforderlichen Interessenabwägung sei zu berücksichtigen, dass Plakatwerbung zum Wirtschaftsleben gehöre und im Rahmen der Gesetzgebung durch die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit geschützt sei. Bei der Anwendung von § 140 Abs. 1 PBG und § 15 Abs.

1 lit. b RVO komme der kommunalen Baubehörde ein weiter Beurteilungsspielraum zu, da sie die lokalen Verhältnisse besser kenne als die Rechtsmittelinstanz und die ästhetische Wirkung von typisch lokalem Interesse sei.

E. 3.2

Unstrittig ist, dass das Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Oberkirch keine auf den Fall anwendbaren ergänzenden Bestimmungen im Sinn von § 4 RVO enthält. Hingegen hat der Gemeinderat (unmittelbar nach der Einreichung der vier Baugesuche der Beschwerdeführerin) begonnen, für die Bewilligung von Reklametafeln für Fremdreklamen verwaltungsinterne Richtlinien zu erlassen. Die beiden strittigen Baugesuche hat er nach den Richtlinien vom 9. September 2010 beurteilt. Wie das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt hat, steht es dem Gemeinderat frei, Richtlinien für die Bewilligung von Reklamen zu erlassen, um eine einheitliche Praxis zu gewährleisten. Sie haben allerdings rein verwaltungsinterne Bedeutung, indem sie nachgeordnete Verwaltungsstellen binden können. Für den Gemeinderat, der sie erliess, stellen sie eine Art Checkliste dar, an der er sich bei einer Bewilligungsentscheidung orientieren kann, die für ihn aber nicht verbindlich ist und die er jederzeit ändern kann. Für die rechtliche Beurteilung der umstrittenen Bauabschlüsse erheblich ist einzig, ob sie mit dem einschlägigen gesetzten Recht - hier insbesondere § 140 Abs. 1 PBG und § 15 RVO - in Einklang stehen. Ob sie (auch) den Richtlinien entsprechen, ist dagegen nicht entscheidend. Die Feststellung des Verwaltungsgerichts (E. 7a S. 14), es sei zu prüfen, ob Ziff. 7 der Richtlinien, welche eine minimale Distanz von 250 m zwischen zwei Reklametafeln vorschreibe, mit dem übergeordneten Recht in Einklang stehe, geht daher an der Sache vorbei.

E. 3.3

Das Verwaltungsgericht hat erwogen (E. 7c S. 15 ff.), die in den Richtlinien festgelegte minimale Distanz von 250 m zwischen zwei Reklametafeln sei eine zulässige Konkretisierung von § 15 Abs. 1 lit. b RVO, welcher Reklamen untersage, die durch ihre Ausgestaltung oder Häufung das Orts- oder Landschaftsbild beeinträchtigen. Es bestünden bereits zwei Reklametafeln auf den Grundstücken Nrn. 758 und 841 in einem Abstand von 60 bzw. 100 m zum von der Beschwerdeführerin beanspruchten Standort auf der Parzelle Nr. 749; eine Reklametafel an dieser Stelle würde daher zu einer unerwünschten Reklamehäufung führen. Dazu komme, dass die Reklametafel auf den Parzellen Nrn. 749 und 758 gleichzeitig wahrgenommen würden. Die Reklametafel auf der Parzelle Nr. 749 würde zudem überaus dominant in Erscheinung treten und das Ortsbild zusätzlich beeinträchtigen. Die gleichen Erwägungen würden auch für das die Parzelle Nr. 368 betreffende Baugesuch gelten, befinde sich doch in 150 m bereits eine vorbestehende Wechsel-Reklameanschlagstelle. Die Anschlagstelle auf der Parzelle Nr. 749 sei zudem auf einer Grünfläche mit hochgewachsenen Bäumen geplant, was nach den Richtlinien unzulässig sei. Diese führten auch nicht zu einem faktischen Verbot für die Erstellung neuer Reklametafeln und seien mit der Wirtschaftsfreiheit vereinbar.

E. 3.4

Nach § 15 Abs. 1 lit. b RVO ist eine Reklame u.a. unzulässig, wenn sie durch ihre Häufung das Orts- und Landschaftsbild beeinträchtigt. Das Verwaltungsgericht geht im angefochtenen Entscheid in Anwendung der gemeinderätlichen Richtlinien davon aus, dass eine unzulässige Häufung von Reklametafeln immer dann vorliegt, wenn die Distanz zwischen zwei Reklametafeln 250 m unterschreitet. Unzulässig ist eine Häufung von

Reklamen indessen nur, wenn sie das Ortsbild beeinträchtigt, was von den konkreten örtlichen Verhältnissen abhängt. Im von der Beschwerdeführerin eingereichten, Mauensee betreffenden Entscheid V 09 182 vom 9. November 2009 hat das Verwaltungsgericht erwogen, es könne nicht von einer Häufung gesprochen werden, wenn in unmittelbarer Nähe der beantragten Tafel bereits die Eigenreklame einer Garage und in rund 70 m Entfernung eine (vom geplanten Standort nicht einsehbare) weitere Fremdreklame bestehe. Eine unzulässige, das Ortsbild beeinträchtigende Häufung bedinge nach der Praxis eine "gleichzeitige Wahrnehmung der betreffenden Plakate oder zumindest eine Wahrnehmung in zeitlich unmittelbarer Abfolge oder auf engem Raum" (a.a.O. E. 4 e/bb S. 9f). Generelle Abstandsvorschriften - in concreto 200 m - liessen sich kaum durchsetzen und befreiten die Gemeinde zudem nicht davon, die konkreten Umstände zu würdigen und zu begründen, weshalb eine störende Häufung von Reklamen vorliegt.

E. 3.5

Wie sich aus den Erwägungen des Gemeinderates in seinem Entscheid vom 16. Dezember 2010 ergibt, ist die Ablehnung des die Parzelle Nr. 368 betreffenden Baugesuchs im Ergebnis vertretbar. Danach ist die Nachbarparzelle mit dem einzigen historischen Gebäudekomplex von Oberkirch überbaut. Dieser stellt den eigentlichen Dorfkern dar, dessen Erscheinungsbild nach der nachvollziehbaren Auffassung des Gemeinderates möglichst erhalten werden muss. Es ist unter diesen Umständen ohne Weiteres vertretbar anzunehmen, dass eine Reklametafel, die von den auf der Luzernstrasse in Richtung Nottwil fahrenden Automobilisten vor dem Hintergrund dieser schützenswerten Gebäudegruppe wahrgenommen wird, das Ortsbild beeinträchtigen würde und damit nach § 15 Abs. 1 lit. b RVO nicht bewilligungsfähig ist.

E. 3.6

Das Verwaltungsgericht hat dem die Parzelle Nr. 749 betreffenden Baugesuch die Bewilligungsfähigkeit zwar einerseits mit der Begründung abgesprochen, es widerspreche den Richtlinien des Gemeinderates. Das genügt für die willkürfreie Ablehnung eines Baugesuches nicht (oben E. 3.2). Es hat aber immerhin auch konkrete Sachverhaltsfeststellungen gemacht, die den Bauabschlag als im Ergebnis vertretbar erscheinen lassen. So wäre die geplante Reklametafel die dritte auf einem Strassenabschnitt von rund 100 m, wobei die beiden Reklamen auf den Parzellen Nrn. 758 und 749 für die in Richtung Nottwil fahrenden Automobilisten gleichzeitig sichtbar wären. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, darin liege eine ortsplanerisch unerwünschte Häufung von Reklamen, ist vertretbar. Zudem käme, was aufgrund der in den Akten liegenden Fotodokumentation gut nachvollziehbar ist, die projektierte Tafel vor eine Baum- und Gebüschgruppe zu stehen, was den willkürfreien Schluss zulässt, dies würde ihr eine besonders dominante, das Ortsbild störende Wirkung zukommen lassen. Das Verwaltungsgericht hat damit die Verweigerung der Baubewilligung in willkürfreier Anwendung von § 140 Abs. 1 PBG und § 15 Abs. 1 lit. b RVO geschützt, die Rüge ist unbegründet.

E. 3.7

Sind somit die umstrittenen Bauabschläge in bundesrechtskonformer Anwendung des kantonalen Baupolizeirechts erfolgt, so kann die Beschwerdeführerin aus der Wirtschaftsfreiheit von Art. 27 BV nicht zu ihren Gunsten ableiten.

E. 4

Die Beschwerde ist somit abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.