

LU_GERICHTE RRE Nr. 1102 vom 26. September 2008

LU Gerichte, 2008-09-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_RRE_Nr._1102

FR: LU_GERICHTE RRE Nr. 1102 du 26 septembre 2008

IT: LU_GERICHTE RRE Nr. 1102 del 26 settembre 2008

Regeste

Reklamewesen. Kommunale Vorschriften. § 116 Absatz 1 PBG; § 4 Reklameverordnung. Die in der Reklameverordnung enthaltene Regelung über das Anbringen von Reklamen im Freien ist grundsätzlich abschliessend. Den Gemeinden ist es einzig im Rahmen von § 4 der Reklameverordnung gestattet, in ihren Bau- und Zonenreglementen soweit notwendig ergänzende Vorschriften über Reklamen zu erlassen. | Planungs- und Baurecht

Volltext

Luzern Kantonsgericht sonstige 26.09.2008 RRE Nr. 1102 (2008 III Nr. 14)

Reklamewesen. Kommunale Vorschriften. § 116 Absatz 1 PBG; § 4 Reklameverordnung. Die in der Reklameverordnung enthaltene Regelung über das Anbringen von Reklamen im Freien ist grundsätzlich abschliessend. Den Gemeinden ist es einzig im Rahmen von § 4 der Reklameverordnung gestattet, in ihren Bau- und Zonenreglementen soweit notwendig ergänzende Vorschriften über Reklamen zu erlassen. | Planungs- und Baurecht

Rechtsprechung Luzern Instanz: Regierungsrat Abteilung: - Rechtsgebiet: Planungs- und Baurecht Entscheiddatum: 26.09.2008 Fallnummer: RRE Nr. 1102 LGVE: 2008 III Nr. 14 Leitsatz: Reklamewesen. Kommunale Vorschriften. § 116 Absatz 1 PBG; § 4 Reklameverordnung. Die in der Reklameverordnung enthaltene Regelung über das Anbringen von Reklamen im Freien ist grundsätzlich abschliessend. Den Gemeinden ist es einzig im Rahmen von § 4 der Reklameverordnung gestattet, in ihren Bau- und Zonenreglementen soweit notwendig ergänzende Vorschriften über Reklamen zu erlassen. Rechtskraft: Diese Entscheidung ist rechtskräftig. Entscheid: Aus den Erwägungen: 5. Die Gemeinden erlassen gemäss den Vorschriften des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG) in den Bau- und Zonenreglementen allgemeine Bau- und Nutzungsvorschriften für das gesamte Gemeindegebiet und spezielle Bau- und Nutzungsvorschriften für die einzelnen Zonen, darunter auch Bestimmungen zum Schutz des Orts- und Landschaftsbildes (§ 36 Abs. 1 und 2 Ziff. 15 und 16 PBG). Im Bereich der Reklamen erlässt der Regierungsrat gemäss § 116 Absatz 1 PBG für das ganze Kantonsgebiet eine Reklameverordnung über das Anbringen und die Gestaltung von Reklamen im Freien. Gestützt auf diese kantonrechtliche Kompetenznorm hat der Regierungsrat die Reklameverordnung vom 3. Juni 1997 (SRL Nr. 739) beschlossen, welche die Bewilligungspflicht und das Bewilligungsverfahren für Reklamen sowie die Zulässigkeit, die Ausgestaltung und den Unterhalt der Reklamen regelt (§ 1 Abs. 1 der Verordnung). Die kantonrechtliche Ordnung ist grundsätzlich abschliessend. Einzig im Rahmen von § 4 der Reklameverordnung ist es den Gemeinden gestattet, in ihren Bau- und Zonenreglementen soweit notwendig für das ganze Gemeindegebiet oder Teile davon ergänzende Vorschriften über Reklamen zu erlassen. Die Gemeinde X konnte folglich eine Reklamebestimmung in ihr Bau- und Zonenreglement (BZR) aufnehmen. Auf deren Inhalt ist nachfolgend

einzuweisen. 7. Artikel 29a Absatz 3 BZR sieht vor, dass der Gemeinderat die erforderlichen Konzepte und Richtlinien erarbeitet und in einer Verordnung insbesondere die Gestaltung, Platzierung und Häufigkeit von Reklameanschlagstellen regelt. Die Beschwerdeführerin macht diesbezüglich geltend, die Gesetzesdelegation sei in diesem Bereich generell unzulässig. Selbst wenn die Gesetzesdelegation zulässig wäre, seien die von der Lehre und Rechtsprechung entwickelten Anforderungen bei Artikel 29a Absatz 3 BZR nicht erfüllt.

7.1 Artikel 29a Absatz 3 BZR beauftragt den Gemeinderat, Regularien im Bereich der Reklameanschlagstellen zu erstellen. Zu unterscheiden sind diesbezüglich Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen. Rechtsverordnungen gehören zu den Gesetzen im materiellen Sinn, richten sich in dieser Funktion an die Allgemeinheit, räumen Einzelnen Rechte ein und auferlegen ihnen Pflichten oder regeln die Organisation und das Verfahren der Behörden. Sie setzen eine Ermächtigung im Bundesrecht, im kantonalen Recht oder in einem rechtsetzenden Beschluss der Stimmberechtigten voraus. Demgegenüber stellen Verwaltungsverordnungen generelle verwaltungsinterne Dienstanweisungen dar, die eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzuges sicherstellen sollen. Sie enthalten keine Rechtssätze. Hauptkriterium für die Unterscheidung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen bildet der Adressatenkreis (vgl. zum Ganzen: Häfelin/Müller/Uhlmann, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 118ff.). Die in Artikel 29a Absatz 3 Satz 1 BZR erwähnten Konzepte und Richtlinien beziehen sich auf das in der Gemeinde X bereits bestehende Plakatierungskonzept (Richtlinien und Richtplan zur gesamtkonzeptionellen Plakatierung vom 6. Dezember 1999/3. April 2000), welches das Verwaltungsgericht als Verwaltungsverordnung eingestuft hat (vgl. LGVE 2004 II Nr. 16 E. 2d). Insofern ist die Bestimmung unproblematisch. Das Verwaltungsgericht hat der Gemeinde X allerdings - wie bereits erwähnt - zur Gewährleistung einer zweckmässigen Bewilligungspraxis empfohlen, dieses Reklamekonzept in die rechtlichen Grundlagen der kommunalen Ortsplanung zu überführen (vgl. LGVE 2004 II Nr. 16 E. 4d), und es steht fest, dass die Gemeinde X mit dem neuen Artikel 29a Absatz 3 BZR dieser Empfehlung nachkommen wollte, weshalb mit der im zweiten Satz dieser Bestimmung genannten Verordnung klarerweise nur eine Rechtsverordnung gemeint sein kann. Der Gemeinderat wird demnach beauftragt, noch fehlende gesetzliche Grundlagen für die Regelung der Werbeflächen, das heisst Rechtssätze im materiellen Sinn, zu schaffen (vgl. dazu auch Bericht zur öffentlichen Auflage, S. 7f.; Bericht und Antrag des Gemeinderates Nr. 184/07 vom 4. April 2007, S. 7).

7.2 Im Kanton Luzern sind die Rechtsetzungskompetenzen des Gemeinderates allgemein in § 14 Absatz 2 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (GG) geregelt. Wie bereits in § 4 Absatz 2 GG erwähnt, kann dieser (Rechts-)Verordnungen erlassen. Gegenstand dieser Verordnungen ist einerseits Vollzugsrecht. Dabei geht es um Ausführungsbestimmungen, die den Vollzug und Einzelheiten im Rahmen eines zu vollziehenden Erlasses ordnen. Dieses Befugnis, Ausführungsbestimmungen zu erlassen, beruht auf der verfassungs- und gesetzmässigen Funktion der Exekutive, die Erlasse zu vollziehen. Andererseits kann der Gemeinderat auch Vorschriften in Form von Verordnungen erlassen, zu deren Erlass er durch Rechtssatz der Stimmberechtigten ermächtigt wurde. Dieses Ordnungsrecht kann den engen Rahmen von Ausführungsbestimmungen sprengen und selbständige Bedeutung haben (vgl. Botschaft B 27 des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Entwurf eines neuen Gemeindegesetzes vom 14. Oktober 2003, in Verhandlungen des Grossen Rates 2004, S. 443). Lehre und Praxis haben die folgenden kumulativen Voraussetzungen der Zulässigkeit der Gesetzesdelegation an die Exekutive entwickelt (vgl. BGE 128 I 113 E. 3c

S. 122; vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 407): - Die Gesetzesdelegation darf nicht durch die Verfassung ausgeschlossen sein. - Die Gesetzesdelegation muss in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein. - Die Delegation muss sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken. - Die Grundzüge der delegierten Materie, das heisst die wichtigen Regelungen, müssen in einem Gesetz im formellen Sinn umschrieben sein. Die kantonrechtliche Ordnung ist im Bereich der Reklamen, wie vorn in Erwägung 5 erwähnt, grundsätzlich abschliessend. Weder das PBG noch die sich darauf abstützende Reklameverordnung enthalten eine Delegationsnorm, die es dem Gemeinderat erlauben würde, rechtsetzende Verordnungen bezüglich Reklamen zu erlassen (LGVE 2004 II Nr. 16 E. 2d). Eine Regelungskompetenz der Gemeinde besteht einzig im Rahmen von § 4 der Reklameverordnung. Diese Vorschrift erwähnt ausdrücklich, dass die Gemeinden ergänzende Vorschriften über Reklamen in ihren Bau- und Zonenreglementen erlassen können. Im Bericht des damaligen Baudepartementes vom 14. Mai 1997 zum seinerzeitigen Entwurf der Reklameverordnung wurde dazu zuhanden des Regierungsrats ausgeführt: "Diese Bestimmung ist neu. Gemeinden mit städtischem Charakter etwa soll es möglich sein, für das ganze Gemeindegebiet oder Teile davon spezielle Reklamevorschriften zu schaffen, wenn dies notwendig ist. Die Grundlage dieser Bestimmung findet sich in § 36 PBG. Die Gemeinde kann deshalb nur durch Bestimmungen im Bau- und Zonenreglement zusätzliche Vorschriften erlassen. Auch wenn der Regelungsbereich - wie in einzelnen Vernehmlassungen gefordert - nicht ausdrücklich eingeschränkt wird, ergibt sich dieser aus § 36 PBG. [z]." Aufgrund des Verweises auf die Bau- und Zonenreglemente der Gemeinden und damit auf das Verfahren der Ortsplanung ist die diesbezügliche Zuständigkeitsordnung zu beachten. Gemäss § 17 Absatz 1a PBG erlässt die Gemeinde Zonenpläne sowie Bau- und Zonenreglemente; wird diese den Stimmberechtigten zustehende Befugnis dem Gemeindeparlament übertragen, ist wenigstens das fakultative Referendum zu gewährleisten. Die Rechtsetzungsbefugnisse des Gemeinderates bleiben unerwähnt. 7.3 Ob die Gesetzesdelegation im Bereich der Reklamen zulässig ist, braucht vorliegend mit Blick auf die nachfolgenden Ausführungen nicht abschliessend geklärt zu werden. Immerhin sind angesichts der weitreichenden Auswirkungen und der expliziten Verweisung auf das Bau- und Zonenreglement in § 4 der Reklameverordnung erhebliche Zweifel angebracht. Als formell gesetzliche Grundlage für eine Gesetzesdelegation müsste Artikel 29a Absatz 3 BZR jedenfalls hinreichend bestimmt sein und selbst die Grundzüge der delegierten Materie umschreiben. Je weitreichender delegierte Kompetenzen sind, desto höher sind die Anforderungen an deren Umschreibung im formellen Gesetz. Der Hinweis, dass die Verordnung insbesondere die Gestaltung, Platzierung und Häufigkeit von Reklameanschlagstellen zu regeln habe, stellt von vornherein keine ausreichend bestimmte Umschreibung der delegierten Materie dar. Erforderlich wäre zumindest, dass bereits die BZR-Bestimmung in den Grundzügen festlegt, wie die Aspekte Gestaltung, Platzierung und Häufigkeit der Reklameanschlagstellen in der Verordnung zu regeln seien. Dabei wäre vorliegend ein strenger Massstab anzulegen, da die Reglementierung von Plakatanschlagstellen regelmässig Eingriffe in Grundrechte zur Folge hat (vgl. BGE 128 I 113 E. 3c S. 122). Das gewerbmässige Aushängen von Plakaten fällt in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit nach Artikel 27 der Bundesverfassung (BV; BGE 128 I 3 E. 3 S. 9; vgl. auch die bundesgerichtlichen Urteile 1P.84/2006 vom 5. Juli 2007, E. 3.1, und 2P.247/2006 vom 21. März 2007, E. 2). Daneben sind auch das allgemeine Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV), das Willkürverbot (Art. 9 BV), die Informations- und Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) und - sofern es um Reklamen auf

privatem Boden geht - die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) betroffen. Solche Verordnungen bedürfen einer klaren gesetzlichen Grundlage. In jedem Fall müssten die Grundrechtsbeschränkungen schon anhand des Bau- und Zonenreglements abgeleitet werden können. Da es sich vorliegend um eine ortsplanerische Festlegung handelt, müssten ebenfalls bereits aus der Delegationsnorm standortspezifische Aussagen hervorgehen und die örtlichen Auswirkungen für die Betroffenen abschätzbar sein. All dies fehlt in Artikel 29a Absatz 3 BZR. Die von der Vorinstanz angeführten Nachteile einer ausführlichen Regelung im Bau- und Zonenreglement vermögen an der Mangelhaftigkeit dieser Norm ebenso wenig zu ändern wie der Umstand, dass Artikel 29a Absatz 3 BZR anlässlich der Vorprüfung nicht beanstandet wurde. (Regierungsrat, 26. September 2008, Nr. 1102)

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