

# LU\_GERICHTE V 02 35\_1 vom 22. Juli 2004

LU Gerichte, 2004-07-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_V\\_02\\_35\\_1](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_02_35_1)

FR: LU\_GERICHTE V 02 35\_1 du 22 juillet 2004

IT: LU\_GERICHTE V 02 35\_1 del 22 luglio 2004

## Regeste

§ 140 Abs. 1 PBG, § 15 Abs. 1 lit. b und § 4 Reklameverordnung. Beim Reklamekonzept der Gemeinde Kriens handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung. Das Verwaltungsgericht ist grundsätzlich nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden, da diese keine Rechtsquellen darstellen. Den zuständigen Behörden steht bei der Anwendung von § 140 Abs. 1 PBG und § 15 Abs. 1 lit. b Reklameverordnung ein weiter Ermessensspielraum zu, da die ästhetische Wirkung von typisch lokalem Interesse ist. Das Plakatierungskonzept der Gemeinde Kriens erweist sich in Bezug auf die vorliegenden sachverhaltlichen Gegebenheiten als objektiv nachvollziehbare Konkretisierung der erwähnten Bestimmungen. Allerdings ist zu beachten, dass § 4 Reklameverordnung für den Erlass ergänzender kommunaler Reklamevorschriften ausdrücklich auf das Verfahren der Ortsplanung verweist. Eine Überführung des vorliegenden Reklamekonzeptes - zumindest jedoch der wesentlichen konzeptionellen Inhalte - in die kommunale Bau- und Zonenordnung ist mit Blick auf zukünftige Bewilligungsverfahren zu empfehlen. | Planungs- und Baurecht

## Erwägungen

### E. 2

a) Die Beschwerdeführerin macht geltend, dem Plakatierungskonzept (Richtlinien und Richtplan zur gesamtkonzeptionellen Plakatierung vom 6.12.1999/3.4.2000 [Plakatierungskonzept]) der Gemeinde Kriens fehle jegliche rechtliche Grundlage, insbesondere soweit es gegenüber der kantonalen Reklameverordnung vom 3. Juni 1997 (SRL Nr. 739), dem PBG und dem Strassengesetz vom 21. März 1995 (StrG; SRL Nr. 755) abweichende Bestimmungen enthalte und darin einschränkendere Vorschriften über die Bewilligungsfähigkeit von Reklamen aufgestellt würden. Nur im Rahmen der Bau- und Zonenreglemente stehe es den Gemeinden zu, gestützt auf § 4 Reklameverordnung ergänzende Vorschriften zu erlassen. Das Plakatierungskonzept bilde indessen nicht Teil der kommunalen Bau- und Zonenordnung. Der Gemeinderat wendet ein, das Plakatierungskonzept sei das Ergebnis von Überlegungen und Beratungen, welche gestützt auf die §§ 116 und 140 PBG und die Reklameverordnung (insbesondere § 15) angestellt worden seien. Der Gemeinderat beabsichtige, seine "Reklameentscheide" über das Mittel des Plakatierungskonzeptes in einen Gesamtrahmen zu stellen. Die frühere einzelfallweise Beurteilung, insbesondere in ästhetischer Hinsicht, habe nicht mehr befriedigen können. b) Im Zusammenhang mit diesen Vorbringen ist vorab die Rechtsnatur des fraglichen Reklamekonzeptes zu klären. Im Sinne der Rechtsquellenlehre sind Gemeindeerlasse teils Gesetze im formellen, teils Gesetze im materiellen Sinn. Es handelt sich um Gesetze im formellen Sinn, wenn sie vom demokratisch legitimierten Gemeindegessetzgeber, also in einer Urnenabstimmung oder vom Gemeindeparlament angenommen worden sind oder

zumindest dem fakultativen Referendum unterliegen. Gesetze im materiellen Sinn (u.a. kommunale Verordnungen) werden demgegenüber gestützt auf eine Rechtsetzungsdelegation im allgemeinen von der Gemeindeexekutive unter Ausschluss des Referendums erlassen (§ 45a Abs. 2 und 3 des Gemeindegesetzes vom 9.10.1962 [GG; SRL Nr. 150]; Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 104). Das Plakatierungskonzept der Gemeinde Kriens erging nicht im Rahmen des besonderen Verfahrens der Gesetzgebung nach § 45a Abs. 2 GG. Gegenstand des vorliegenden Prüfungsverfahrens bildet deshalb kommunales Ordnungsrecht. Es stellt sich somit die Frage, ob sich der Gemeinderat beim Erlass des Konzeptes auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage stützen konnte. c) Zu unterscheiden sind Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen. Hauptkriterium für diese Unterscheidung ist der Adressatenkreis (Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Aufl., Zürich 2002, N 119). Rechtsverordnungen enthalten Rechtsnormen, die sich an die Allgemeinheit richten, d.h. dem Einzelnen Rechte einräumen oder Pflichten auferlegen oder die Organisation und das Verfahren der Behörden regeln. Sie gehören zu den Gesetzen im materiellen Sinn. Ihren Geltungsgrund leiten die Rechtsverordnungen insofern aus den obersten Rechtsquellen ab, als die Ermächtigung zur Verordnungsrechtsetzung, wenn nicht in der Verfassung selbst, so doch in einem formellen Gesetz verankert sein muss (Gygi, a.a.O., S. 90). Der kantonale Gesetzgeber selbst weist denn auch in § 45a Abs. 3 GG ausdrücklich auf das Erfordernis einer genügenden Rechtsgrundlage hin. Neben Vollziehungsverordnungen, Hausordnungen für Heime und anderen verwaltungsinternen Vorschriften erlässt die Gemeindebehörde als Verordnungsrecht demnach rechtsetzende Beschlüsse aufgrund einer Ermächtigung, die ihr durch Bundesrecht, kantonales Recht oder einen rechtsetzenden Beschluss der Stimmberechtigten für ein abgegrenztes Sachgebiet erteilt ist. Verwaltungsverordnungen sind demgegenüber generelle Dienstanweisungen, die sich an die der erlassenden Behörde untergeordneten Behörden richten. Deren Hauptfunktion besteht darin, eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherzustellen. Nach herrschender Ansicht sind Verwaltungsverordnungen keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts, da sie keine Rechtssätze enthalten (Häfelin/Müller, a.a.O., N 123 ff.; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 9 B I mit Hinweisen; Gygi, a.a.O., S. 101 mit Hinweisen). Dementsprechend bedarf es für den Erlass einer Verwaltungsverordnung keiner förmlichen gesetzlichen Grundlage; ebenso wenig einer Veröffentlichung in der amtlichen Gesetzessammlung. Aus Sinn und Tragweite der Verwaltungsverordnung ergibt sich, dass jeder Behörde, welche Verwaltungsaufsicht auszuüben hat, zusteht, sich dieses Aufsichtsmittels zu bedienen (Gygi, a.a.O., S. 103). d) Weder das PBG noch die sich u.a. darauf abstützende Reklameverordnung enthalten eine Delegationsnorm, die es dem Gemeinderat erlauben würde, gesetzesergänzende Rechtsverordnungen zu erlassen. § 116 Abs. 5 PBG betrifft "lediglich" die Bewilligungskompetenz. § 15 Abs. 3 Reklameverordnung enthält einen Vorbehalt zu Gunsten des kantonalen und - sofern im Rahmen der Gemeindeautonomie erlassen - kommunalen Gesetzesrechts im formellen Sinn. Nichts anderes ergibt sich aus § 4 der Reklameverordnung, wonach die Gemeinden in ihren Bau- und Zonenreglementen soweit notwendig ergänzende Vorschriften erlassen können. Steht nach diesen Ausführungen fest, dass die Plakatierungsrichtlinien der Gemeinde Kriens keine Rechtsgrundlage im übergeordneten Regelwerk finden, ist zu prüfen, ob sich das Konzept allenfalls als Verwaltungsverordnung qualifizieren liesse. Die Frage ist zu bejahen. Soweit das entsprechende Regelwerk der Gemeinde Kriens dazu dient, eine einheitliche

Beurteilung von Reklameprojekten innerhalb gewisser Leitlinien und die rechtsgleiche Behandlung der Gesuchsteller zu garantieren, kann nach den rechtlichen Erwägungen unter Ziff. 2c hievon ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass es sich dabei in typologischer Hinsicht um eine vollzugslenkende Verwaltungsverordnung handelt (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 123 f.). Es ist der Bewilligungsinstanz denn auch nicht verwehrt, die Modalitäten der Plakatierung im Rahmen eines ihr ganzes Gebiet umfassenden Gesamtkonzeptes zu regeln (BGE 128 I 16). Die Zulassung eines schematischen, auf objektiven Kriterien beruhenden Massstabes drängt sich, angesichts der grossen Zahl an Reklamegesuchen, nicht zuletzt auch aus Praktikabilitätsgründen auf. Einer förmlichen Rechtsgrundlage bedarf es dazu nicht. Soweit die Beschwerdeführerin Gegenteiliges behauptet, erweist sich deren Beschwerde als unbegründet. Bei diesem Zwischenergebnis ist mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsgericht nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden ist, da diese, wie bereits erwähnt, keine Rechtsquellen darstellen. Es ist daher jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob die sich auf die Verwaltungsverordnung stützende Verfügung an sich dem übergeordneten Gesetz entspricht. Die Verwaltungsverordnung kann eine gesetzliche Grundlage, wo eine solche notwendig ist, nicht ersetzen (Kölz/ Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1999, N 63 zu § 50). Zu berücksichtigen ist das Plakatierungskonzept der Gemeinde Kriens im Rahmen des vorliegenden Verfahrens immerhin insofern, als es eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung der massgebenden Bestimmungen zulässt (vgl. BGE 126 II 279 f., 122 V 25; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 128).

### **E. 3**

(...)

### **E. 4**

a) Im angefochtenen Entscheid stützte sich die Vorinstanz im Wesentlichen auf ihr Plakatierungskonzept. Gemäss diesem Konzept sei das Baugrundstück nicht als Fläche für kommerziell genutzte Plakatstellen definiert. Grünräume und Wälder, welche ausserhalb des besiedelten Gebietes lägen, seien der plakatfreien Zone zugewiesen. Da Plakatstellen im Bereich landwirtschaftlich genutzter Flächen als Fremdkörper wahrgenommen würden, seien Bewilligungen auch bis anhin nur in Ausnahmefällen erteilt worden. Aufgrund dieser Sachlage sei die Bauparzelle einer plakatfreien Zone zugeordnet worden. b) Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Baugrundstück liege nicht ausserhalb des Siedlungsgebietes. Vielmehr sei der Standort einer dreigeschossigen Wohn-/ Arbeitszone (WAr-3) zugewiesen, in welcher Reklamen ohne weiteres zulässig seien. Die benachbarten Grundstücke seien überbaut. Plakatvorrichtungen stellten eine zulässige bauliche Nutzung eines Baugrundstückes dar, ungeachtet einer allfälligen landwirtschaftlichen Nutzung des betreffenden Grundstückes. Es fehle an einer gesetzlichen Grundlage, Strassenreklamen nur in Verbindung mit anderen Bauten und Anlagen zu bewilligen. Auch von einem Fremdkörper könne bei Reklamen nicht gesprochen werden. Es fehle auch jegliche gesetzliche Grundlage, im Rahmen eines kommunalen Plakatierungskonzeptes plakatfreie Zonen zu definieren und dergestalt die gültige Bau- und Zonenordnung zu unterlaufen. Die geplante Reklamestelle ordne sich sehr gut ein. Die Verweigerung einer einzelfallweisen Beurteilung durch den Gemeinderat und der Entscheid aufgrund des ungesetzlichen Plakatierungskonzeptes bedeuteten eine unzulässige Ermessensunterschreitung seitens der Bewilligungsbehörde. Ausserdem sei die angebliche bisherige Bewilligungspraxis des

Gemeinderates unbelegt und gesetzeswidrig. Im Rahmen ihrer Stellungnahme strich die Vorinstanz nochmals hervor, dass der Bereich des geplanten Standortes bis heute nicht überbaut und besiedelt sei. Das Gesuch der Beschwerdeführerin verstosse gegen § 140 PBG und § 15 Abs. 1 lit. b Reklameverordnung, welche den Schutz des Orts- und Landschaftsbildes bezweckten. Insbesondere im Kontext mit dem umstrittenen Plakatierungskonzept könne keine Rede davon sein, dass die Beurteilung des Einzelfalles verweigert worden sei. c) Gemäss § 140 Abs. 1 PBG haben sich Bauten und Anlagen in die bauliche und landschaftliche Umgebung einzugliedern. Sie sind zu untersagen, wenn sie durch ihre Grösse, Proportion, Gestaltung, Bauart, Dachform oder Farbe das Orts- und Landschaftsbild beeinträchtigen. Auch § 15 Abs. 1 lit. b Reklameverordnung verbietet Reklamen, wenn sie durch ihre Ausgestaltung oder Häufung das Orts- oder Landschaftsbild beeinträchtigen. Im Rahmen des öffentlichen Baurechts ergänzt und verstärkt das Eingliederungsgebot seit jeher das Verunstaltungs- resp. Beeinträchtigungsverbot. Über dieses hinaus soll positiv auf die Gestaltung von Bauten und Anlagen eingewirkt werden, sodass eine befriedigende Gesamtwirkung entsteht (LGVE 1998 II Nr. 14 Erw. 4b; BGE 101 Ia 219). Ganz allgemein wird dies bei baulichen Vorhaben durch die Rücksichtnahme auf gewachsene und bestehende Strukturen gewährleistet. Die Sicherstellung der ästhetischen Einordnung neuer Bauten und Anlagen in das bestehende Ortsbild bezweckt hauptsächlich den Schutz von Interessen der Allgemeinheit (Urteil R. vom 22.8.2003 [V 01 38]). Ob in einem konkreten Fall ein Schutzbedürfnis besteht, ist nach objektiven und grundsätzlichen Kriterien zu prüfen. Eine Beeinträchtigung setzt einen Gegensatz voraus, der so erheblich ist, dass ein Eingriff in die Eigentumsgarantie gerechtfertigt ist. Die Beeinträchtigung ist am Wert des zu schützenden Objektes zu messen, wobei eine gebietsübergreifende Perspektive einzunehmen ist. Je grösser dieser Wert ist, desto stärker ist die Empfindlichkeit gegenüber Eingriffen (LGVE 1978 II Nr. 8 Erw. 3a; Zimmerlin, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl., Aarau 1985, N 5 f. zu § 159). Stets hat zudem eine Abwägung zwischen Schutzüberlegungen und dem Nutzungsinteresse der betroffenen Grundeigentümer stattzufinden. Bei der Beurteilung der Eingliederung darf nicht auf ein subjektives ästhetisches Empfinden abgestellt werden, sondern sind möglichst objektivierte Kriterien anzuwenden (vgl. LGVE 1998 II Nr. 14 Erw. 4b; ZBl 1998 S. 175 mit Hinweisen; Zimmerlin, a.a.O., N 5 zu § 159 mit weiteren Hinweisen). Den zuständigen Behörden steht somit bei der Anwendung von § 140 Abs. 1 PBG und § 15 Abs. 1 lit. b Reklameverordnung ein weiter Ermessensspielraum zu, da die ästhetische Wirkung von typisch lokalem Interesse ist (vgl. LGVE 1998 II Nr. 13 Erw. 3c). Zudem kennt die Baubewilligungsbehörde die lokalen Verhältnisse besser als die kantonalen Rechtsmittelinstanzen und bietet damit für eine einheitliche Handhabung der Eingliederungsvorschriften am besten Gewähr. Daher hält sich das Verwaltungsgericht bei der Beurteilung derartiger Vorschriften zurück. Solange sich die Entscheidung der Vorinstanz auf vertretbare Gründe zu stützen vermag, ist dies zu respektieren, auch wenn andere ästhetische Sichtweisen ebenfalls denkbar wären. d) Es wurde bereits dargelegt, dass es den Gemeinden im Bereiche ihrer Autonomie überlassen ist, die weiteren Modalitäten der Plakatierung über Reklamekonzepte oder Gestaltungsrichtlinien zu regeln. Die Gemeinden haben damit insbesondere die Möglichkeit, die Ermessensvorschriften von § 140 Abs. 1 PBG und § 15 Abs. 1 lit. b Reklameverordnung näher zu konkretisieren. Dem Plakatierungskonzept der Gemeinde Kriens liegt eine entsprechende Zielsetzung zu Grunde. Unter Berücksichtigung städtebaulicher und werbetechnischer Gesichtspunkte sollen die konzeptionellen Richtlinien und Richtpläne mögliche Standorte für

Aussenwerbeflächen definieren und auf diese Weise zu einer Aufwertung des Ortsbildes beitragen (vgl. Plakatierungskonzept, Einleitung: Vorbemerkungen und Grundsätze). Für Gebiete, welche ausserhalb der Bauzonen liegen und für Flächen, welche optisch nicht als Siedlungsgebiet in Erscheinung treten, sieht das Konzept in grundsätzlicher Hinsicht eine plakatfreie Zone vor (vgl. Einleitung: Geltungsbereich). Den Grundlagenplänen "Verkehr", "Nutzungen", "Bebauung" und "Landschaftselemente" kann entnommen werden, dass sich der hier zur Diskussion stehende Standort in einem, zumindest zum Zeitpunkt der Baueingabe, nicht besiedelten, signifikant begrünten Bereich entlang einer Hauptverkehrsachse befindet. Diese Feststellung stimmt überein mit dem optischen Eindruck, der sich für den betreffenden Standort aus der dem Baugesuch zugehörigen Fotomontage ergibt. Auch aus dem Ausschnitt des Grundbuchplanes (1:500) vom 19. Oktober 2000 lässt sich nichts anderes ableiten. Die geplanten Reklamevorrichtungen sollen freistehend, rechtwinklig zur Strasse, im Bereich einer unbebauten, landwirtschaftlich genutzten Grünfläche zu stehen kommen. Dem Richtplan "B12" in Verbindung mit den erwähnten Grundlagenplänen lässt sich entnehmen, dass sich der projektierte Standort nicht in einem formatgerechten städtebaulichen Umfeld befindet. Geeignet für das relativ grosse Plakatformat B12 wäre gemäss Konzept eine Umgebung mit grossmassstäblichen Bauvolumen oder ausgeprägt heterogenem Erscheinungsbild. Auch eine dichte, den Strassenraum begrenzende Vegetation, vor deren Hintergrund sich eine Integration der Plakate allenfalls rechtfertigen liesse, ist im vorliegenden Fall nicht vorhanden. Aufgrund der genannten Beurteilungskriterien, insbesondere aber des grundsätzlichen Entscheides der zuständigen Gemeindebehörden, nicht besiedelte, bewaldete oder stark begrünte Gebiete im Interesse des Ortsbildschutzes von Reklamen freizuhalten, resultiert für den geplanten Standort eine plakatfreie Zone. Eine solche Beschränkung erscheint ohne weiteres als zulässig (vgl. dazu auch David/Reutter, Schweiz. Werberecht, 2001, Schulthess, S. 198). Inwiefern sich für den nachgesuchten Reklamestandort eine abweichende Beurteilung aufgrund spezifischer örtlicher Umstände rechtfertigen würde, ist nicht ersichtlich. Auch die Beschwerdeschrift enthält dazu keine Anhaltspunkte. Das Plakatierungskonzept der Gemeinde Kriens erweist sich nach diesen Erörterungen in Bezug auf die vorliegenden sachverhaltlichen Gegebenheiten als objektiv nachvollziehbare Konkretisierung der massgeblichen Eingliederungsnormen des PBG und der Reklameverordnung. In Anbetracht der standortspezifischen Aussagekraft des Plakatierungskonzeptes der Gemeinde Kriens kann von einer Unterschreitung des Ermessensspielraumes seitens der Bewilligungsbehörde nicht gesprochen werden, selbst wenn sich diese im Rahmen ihrer Entscheidbegründung im Wesentlichen darauf beschränkte, auf ihr Konzept zu verweisen. Das Verwaltungsgericht sieht sich unter den gegebenen Umständen nicht veranlasst, in den vorinstanzlichen Beurteilungsspielraum einzugreifen. Allerdings ist zu beachten, dass § 4 Reklameverordnung für den Erlass ergänzender Reklamevorschriften ausdrücklich auf das Verfahren der Ortsplanung verweist, d.h. eine Verankerung derartiger Bestimmungen in den örtlichen Bau- und Zonenreglementen vorsieht. Allein auf Basis von Reklamekonzepten und -richtlinien in Form von Verwaltungsverordnungen, welche in erster Linie verwaltungsinterne Wirkung entfalten und der Sicherstellung einer rechtsgleichen Praxis dienen, kann eine zweckmässige Bewilligungspraxis nur bedingt gewährleistet werden. Eine Überführung des vorliegenden Reklamekonzeptes - zumindest jedoch der wesentlichen konzeptionellen Inhalte - in die rechtlichen Grundlagen der kommunalen Ortsplanung ist deshalb mit Blick auf zukünftige Bewilligungsverfahren zu empfehlen.

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