

# LU\_GERICHTE V 08 361\_1 vom 23. September 2009

LU Gerichte, 2009-09-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_V\\_08\\_361\\_1](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_08_361_1)

FR: LU\_GERICHTE V 08 361\_1 du 23 septembre 2009

IT: LU\_GERICHTE V 08 361\_1 del 23 settembre 2009

## Regeste

Die Art. 26a und 26b BZR der Stadt Luzern betreffend Reklameanschlagstellen verletzen übergeordnetes Recht nicht. | Raumplanung

## Erwägungen

### E. 1

a) Die Beschwerde richtet sich gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 31. Oktober 2008, mit welchem einerseits die Ergänzung des Bau- und Zonenreglements der Stadt Luzern mit den neuen Art. 26a und 26b genehmigt und andererseits die Verwaltungsbeschwerde der Beschwerdeführerin (und anderer Beschwerdeführerinnen; V 08 363) gegen den Beschluss des Grossen Stadtrats Luzern vom 8. Februar 2007 abgewiesen wurde. Der angefochtene Entscheid stützt sich u.a. auf das Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735). Gemäss § 64 Abs. 1 Satz 2 PBG entscheidet der Regierungsrat mit der Genehmigung von Bau- und Zonenreglementen auch über allfällige Verwaltungsbeschwerden. Der Entscheid des Regierungsrats kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden, soweit der Regierungsrat über die Beschwerden befindet oder Anordnungen trifft, an deren Änderung oder Aufhebung ein schutzwürdiges Interesse besteht (§ 64 Abs. 3 PBG). Nach § 148 lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) in Verbindung mit § 64 Abs. 3 und § 206 PBG unterliegt der vorinstanzliche Beschluss unmittelbar der Anfechtbarkeit durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde (vgl. LGVE 1997 II Nr. 13 E. 2). b) Gemäss § 207 Abs. 1 lit. a PBG sind zur Einreichung eines Rechtsmittels Personen befugt, die an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Beschlusses ein schutzwürdiges Interesse haben. Als schutzwürdige Interessen gelten sowohl die rechtlich geschützten als auch die wirtschaftlichen, ideellen und sogar die rein tatsächlichen Interessen (BGE 123 II 378 E. 2, 121 II 177 E. 2a). Ein schutzwürdiges Interesse ist zu bejahen, wenn die prozessführende Partei eine tatsächliche Beeinträchtigung von sich abwenden oder einen praktischen Nutzen und Erfolg erreichen will (statt vieler: LGVE 1999 II Nr. 24 E. 3a mit Hinweisen). Dabei pflegt das Verwaltungsgericht das Rechtsschutzinteresse im Bereich von § 207 Abs. 1 PBG praxisgemäss nicht generell, sondern rügespezifisch, d.h. für jeden Einwand gesondert zu beurteilen (LGVE 2000 II Nr. 19 mit Hinweisen). Insoweit hängt das Eintreten auf zulässige Beschwerdegründe vom Erfüllen der Anforderungen an die Begründungspflicht der einzelnen Rügen ab (BGE 133 II 254 E. 1.4). Die Beschwerdeführerin ist als Plakatwerbegesellschaft auf dem Gebiet der Stadt Luzern tätig und durch die neue Regelung von Art. 26a und 26b BZR mehr betroffen als jedermann. Als Adressatin des negativen Entscheids ist ihr Beschwerderecht offenkundig gegeben (im Ergebnis analog: BG-Urteil 1P.84/2006 vom 5.7.2006, E. 1.2.1, in: ZBl 2007 S. 291). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher

einzutreten (§ 107 Abs. 2 lit. e VRG).

## **E. 2**

Das Verfahren ist vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht (§ 53 VRG). Dieser Grundsatz gilt allerdings nicht uneingeschränkt, sondern wird durch die verschiedenen Mitwirkungspflichten der Parteien (§ 55 VRG), namentlich deren Begründungspflicht (§ 133 Abs. 1 VRG) ergänzt. Die Beschwerde führende Partei hat in der Beschwerdebegründung darzutun, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird. Dabei muss sie sich mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Allgemeine Beanstandungen sind daher nicht näher zu behandeln (vgl. BGE 118 Ib 136 E. 3, 113 Ib 288 E.1, mit zahlreichen Hinweisen; Urteil V 03 36 vom 22.7.2004 E. 1d). Ebenso wenig ist auf Überlegungen oder auf Fragen einzugehen, die nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheids sind (vgl. BGE 123 II 369, 119 Ib 36 E. 1b, je mit Hinweisen). Aus dem Rügeprinzip ergibt sich, dass die Beschwerdeinstanz nur die vorgebrachten Beanstandungen untersucht und nicht prüft, ob sich der angefochtene Entscheid unter schlechthin allen in Frage kommenden Aspekten als korrekt erweist (LGVE 1998 II Nr. 57, mit Hinweisen). Die Obliegenheit der Beschwerde führenden Partei, Beanstandungen zu rügen, basiert auf kantonalem Verfahrensrecht und stellt keine Verletzung von übergeordnetem Recht dar. Das Verwaltungsgericht nimmt zusätzliche Abklärungen nur vor, wenn aufgrund der Parteivorbringen oder anderen sich aus den Akten ergebenden Anhaltspunkten hierzu hinreichend Anlass besteht (im gleichen Sinn: BGE 110 V 53 E. 4a; LGVE 1992 II Nr. 47 E. 3a).

## **E. 3**

a) Vorab ist auf die prozessrechtliche Ausgangslage hinzuweisen: Der Regierungsrat beurteilte - als erste Instanz - die Verwaltungsbeschwerde gegen den Beschluss des Grossen Stadtrats betreffend Änderung des BZR und genehmigte die neuen Art. 26a und 26b BZR (§ 63 Abs. 3 PBG i.V.m. § 64 Abs. 1 PBG). Das Verwaltungsgericht ist hier zweite Beschwerdeinstanz. Wird das Verwaltungsgericht als zweite Rechtsmittelinstanz angerufen, sind die Normen über die beschränkte Überprüfung anwendbar (§§ 152 - 155 VRG; LGVE 1999 II Nr. 9, E. 1c). Danach können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (§ 152 lit. a VRG) und die unrichtige Rechtsanwendung, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens (§ 152 lit. b VRG), gerügt werden. Soweit sich aus der Natur der Streitsache nichts anderes ergibt, sind für die Beurteilung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids massgebend (§ 153 VRG). Ferner ist das Novenverbot zu beachten (§ 154 VRG), wonach die Parteien die im vorinstanzlichen Verfahren zur Sache gestellten Anträge nicht ausdehnen oder inhaltlich ändern (Abs. 1) und neue Tatsachen nur vorbringen können, soweit der angefochtene Entscheid dazu Anlass gibt (Abs. 2). Schliesslich darf das Verwaltungsgericht über die zur Sache gestellten Anträge nicht hinausgehen (§ 155 VRG). b) Nur soweit das VRG oder andere Erlasse eine unbeschränkte Kognition vorsehen, kann das Verwaltungsgericht die Handhabung des Ermessens umfassend überprüfen (§ 156 Abs. 1 VRG). Eine entsprechende gesetzliche Grundlage lässt sich im kantonalen Recht nicht finden. So sieht das PBG hierfür keine volle Kognition vor (vgl. LGVE 1999 II Nr. 9 E. 1c mit weiteren Hinweisen). Auch § 161a VRG vermag keine umfassende Prüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts zu begründen. Der Regierungsrat amtet im Erlassverfahren von Zonenplänen, Bau- und Zonenreglementen sowohl als Rechtsmittel- als auch als Genehmigungsinstanz (§ 63 Abs. 3 PBG i.V.m. § 64

Abs. 1 PBG und § 17 Abs. 2 lit. c PBG), weshalb das Verwaltungsgericht vorliegend nicht die einzige kantonale Rechtsmittelinstanz ist. Ebenso wenig lässt sich eine umfassende Überprüfungspflicht dem Bundesrecht entnehmen. Nach Art. 33 Abs. 2 und Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) gewährleistet das kantonale Recht gegen Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf das RPG und seine Ausführungsbestimmungen stützen, wenigstens ein Rechtsmittel an eine Beschwerdebehörde mit voller Überprüfungsbefugnis. Nach dem klaren Wortlaut bezieht sich diese Vorschrift auf Verfügungen und Nutzungspläne. Sie gilt auch für Überbauungs- und Gestaltungsvorschriften mit individuell-konkretem Charakter, nicht aber für kommunale Baureglemente mit generell-abstraktem Charakter (BG-Urteil 1P.13/2003 vom 5.3.2003, E. 3.3 mit Hinweisen; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 64 zu Art. 33). Damit ist deutlich geworden, dass das RPG mit Bezug auf die Überprüfung von kommunalen Bestimmungen in BZR an sich keine umfassende Ermessenskontrolle verlangt. Die Vorinstanz amte hier allerdings sowohl als Rechtsmittelbehörde als auch als kantonale Genehmigungsbehörde (vgl. Art. 26 RPG) und unterzog die umstrittenen Art. 26a und 26b betreffend die Reklameanschlagstellen in der Stadt Luzern - gestützt auf kantonales Recht - einer umfassenden Rechts- und Zweckmässigkeitskontrolle (§ 20 Abs. 2 PBG; dazu: Ruch, Kommentar zum RPG, N 21 zu Art. 26). Vor diesem Hintergrund erhellt, dass die Vorinstanz im Rahmen der Beurteilung der Verwaltungsbeschwerde parallel dazu in der Tat denn auch konsequenterweise eine umfassende Beurteilung der Verwaltungsbeschwerde vorgenommen hat (vgl. § 144 Abs. 1 lit. a-c VRG). Da das Verwaltungsgericht im vorliegenden Rechtsmittelverfahren als zweite kantonale Rechtsmittelinstanz amtet, wird es insoweit nicht von Art. 33 RPG erfasst (Pra 87 [1998] Nr. 6 E. 3a S. 38 f.). Es verfügt, wie erwähnt, bloss über beschränkte Überprüfungsbefugnis und kann namentlich die Handhabung des Ermessens nicht prüfen (LGVE 1999 II Nr. 9 Erw. 1c, 1996 II Nr. 2 E. 1b; vgl. auch BG-Urteil 1P.13/2003 vom 5.3.2003, E. 3; Urteil V 07 6 vom 20.2.2008, E. 1b). Aber selbst wenn dem Verwaltungsgericht bei Streitsachen der vorliegenden Art die Ermessenskontrolle zukäme, wäre es gehalten, bei der Würdigung der örtlichen Verhältnisse eine gewisse Zurückhaltung zu üben, zumal die kommunalen Behörden solche besser kennen und überblicken. Dasselbe muss generell gelten, wenn sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen, deren Beantwortung den primär für den Vollzug des Bau- und Planungsrechts verantwortlichen Behörden überlassen sein muss. Insbesondere darf das Verwaltungsgericht sein Ermessen nicht an die Stelle desjenigen der Vorinstanz setzen (vgl. LGVE 2000 II Nr. 18 Erw. 3a; BGE 127 II 242 Erw. 3b/aa; BVR 2003 S. 116 f. und 340; ZBl 1998 S. 170 ff.; Urteil V 07 66 vom 16.10.2007 Erw. 1d). Alles andere liefe darauf hinaus, den Entscheidungsspielraum des kommunalen Planungsträgers einzuschränken, was selbst im Rahmen einer zulässigen Angemessenheitsprüfung nicht angeht (zutreffend: BGE 129 II 331, E. 3.2). Gerade im Bereich des Planungsrechts gibt namentlich Art. 2 Abs. 3 RPG vor, dass den nachgeordneten Behörden der zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötige Gestaltungsraum zu belassen ist (BGE 121 I 122 Erw. 4c, 119 Ia 366, 115 Ia 385; ZBl 2000 S. 144). Überhaupt hat sich das Verwaltungsgericht gemäss § 144 Abs. 2 VRG im eigenen ("autonomen") Wirkungsbereich der Gemeinden zurückzunehmen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum VRG des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1996, N 19 zu § 20, N 1, 8 f., 72 ff. zu § 50, mit Hinweisen). Dies wirkt sich auf die Überprüfung der Anwendung kommunalen Rechts aus, indem den Gemeindebehörden bei unbestimmten Begriffen ein beträchtlicher Beurteilungs- oder Auslegungsspielraum regelmässig zugestanden wird (vgl. LGVE 2000 II Nr. 18, mit Hinweisen; ferner: BVR

2007 S. 62 Erw. 4.3).

#### **E. 4**

In formeller Hinsicht wirft die Beschwerdeführerin dem Regierungsrat vor, dieser habe ihr rechtliches Gehör massiv verletzt, indem er zu einer ganzen Reihe von Argumenten gar nicht oder nur rudimentär Stellung genommen habe. Die Heilung durch das Verwaltungsgericht sei kaum möglich, weshalb in erster Linie der Antrag auf Rückweisung an die Vorinstanz gestellt werde (Antrag Ziff. 1). a) Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18.4.1999; BV; SR 101; § 46 VRG) als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid wenigstens kurz zu begründen, damit die Betroffenen wissen, warum die Behörde entgegen ihrem Antrag entschieden hat. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Betroffene den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. Die Begründung muss daher kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist hingegen, dass sich der Entscheid mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 III 445 E. 3.3, 126 I 102 E. 2b; BG-Urteil 2C.700/2008 vom 18.6.2009, E. 3.2; je mit Hinweisen). Das Recht, angehört zu werden, ist formeller Natur. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Es kommt nicht darauf an, ob die Anhörung im konkreten Fall für den Ausgang der materiellen Streitentscheidung von Bedeutung ist, d.h. die Behörde zu einer Änderung ihres Entscheides veranlasst wird oder nicht (BGE 126 V 132 E. 2b mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung kann eine - nicht besonders schwerwiegende - Verletzung des rechtlichen Gehörs als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüfen kann (BGE 126 I 72 E.2, 126 V 132 E. 2b, je mit Hinweisen). b) Diesen Anforderungen wird der angefochtene Entscheid gerecht. Er umfasst acht Seiten und legt nachvollziehbar dar, aus welchen Überlegungen die Vorinstanz die umstrittenen Bestimmungen zu Reklameanschlagstellen genehmigte. Die Genehmigung der neuen Art. 26a und 26b BZR hatte die Abweisung der Beschwerde zur Folge. Die Beschwerdeführerin scheint zu verkennen, dass die Vorinstanz die Beschwerdebegehren unter anderem aus der Optik der Genehmigungsbehörde zu prüfen hatte. Dabei hat der Regierungsrat hinreichend dargelegt, aus welchen Überlegungen er zu seinem Entscheid gelangte. Dass er sich nicht mit allen Einwänden der Beschwerdeführerin im Detail auseinandergesetzt hat, gereicht ihm nicht zum Vorwurf. Wesentlich ist, dass aus dem Entscheid die hauptsächlichen Erwägungen für die Genehmigung der neuen Bestimmungen und für die Abweisung der Beschwerde ersichtlich sind. Der vorinstanzliche Entscheid ist sorgfältig und umfassend begründet. Die Beschwerdeführerin war denn auch in der Lage, ihn sachgerecht anzufechten. Der Entscheid enthält in jeder Hinsicht eine ausreichende Begründung und gibt in formeller Hinsicht zu keinen Beanstandungen Anlass. Die Rüge der Gehörsverletzung vermag somit nicht durchzudringen. Der in dem Zusammenhang gestellte Antrag auf Rückweisung an die Vorinstanz ist abzuweisen.

## E. 5

a) Die Beschwerdeführerin verweist über weite Strecken auf ihre Ausführungen in der Rechtsschrift an die Vorinstanz. Dies betrifft insbesondere ihre Ausführungen unter Ziff. 23 - 31 in der Beschwerdebegründung an die Vorinstanz bzw. Ziff. 14 - 23 der vorliegenden Beschwerdeschrift. Dazu hält die Beschwerdeführerin lediglich fest, der Regierungsrat habe sich mit ihren Einwänden nicht auseinandergesetzt. In der Rechtsschrift an die Vorinstanz habe sie sich bemüht, ausführlich und detailliert aufzuzeigen, dass die Art. 26a und 26b BZR in ihrer Gesamtkonzeption und in Einzelbestimmungen gegen die verfassungsmässigen Gebote des überwiegenden öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit verstiesse. Bei der Würdigung der Verhältnismässigkeit habe sie auch auf die mangelnde Zwecktauglichkeit und fehlende Notwendigkeit hingewiesen. Darauf sei die Vorinstanz - wenn überhaupt - nur pauschal eingegangen. b) Vorab ist festzuhalten, dass die Beschwerde ans Verwaltungsgericht über weite Teile identisch ist mit den Ausführungen, welche die Beschwerdeführerin entweder in der ursprünglichen Einsprache an den Stadtrat Luzern (19.9.2003) oder in der Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat (26.2.2007) gemacht hatte. Die wortwörtlich wiedergegebenen, längeren Passagen aus den Eingaben an die Vorinstanz genügen den Begründungsanforderungen an einer Beschwerdeschrift weder im Sinn von § 133 Abs. 1 VRG noch von § 207 PBG (E. 1b und 2 vorstehend; vgl. auch BG-Urteil 1C\_521/2008 vom 9.2.2009, E. 2.1). Namentlich lassen die zahlreichen Wiederholungen selbst eine konkrete und differenzierte Auseinandersetzung mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids vermissen. Sie legen einzig die Rechtsauffassung der Beschwerdeführerin dar. Die pauschale Behauptung, die Vorinstanz habe sich nicht bzw. ungenügend mit den Vorbringen auseinandergesetzt, erschöpft sich in einer blossen Kritik am vorinstanzlichen Entscheid und genügt den gesetzlichen Anforderungen an die Begründungspflicht nicht. Auf die Rügen in den genannten Ziffern der Beschwerdeschrift ist daher nicht einzutreten. c) Im Übrigen trifft es auch nicht zu, dass die Vorinstanz zu einzelnen Rügen keine Stellung bezogen hat: aa) So hat sie hervorgehoben, dass die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit, auf die sich die Beschwerdeführerin beruft, auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen müsse. Mit den neuen Regelungen von Art. 26a und 26b BZR habe die Stadt Luzern die gesetzliche Grundlage für die strittige Einschränkung geschaffen. Die Grundlage für den Erlass solcher Bestimmungen durch die Gemeinde finde sich in § 36 Abs. 2 PBG und § 4 Reklameverordnung vom 3. Juni 1997 (RVO; SRL Nr. 739). Die umstrittenen Vorschriften stellten als Konkretisierung des Eingliederungsgebots eine genügende gesetzliche Grundlage für eine Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit dar. Das Gebot der Eingliederung gehöre zu den Grundsätzen der Raumplanung (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG). Schon nach 140 PBG hätten sich Bauten und Anlagen, wozu auch Reklameanschlagstellen zu zählen seien (§ 3 Abs. 6 RVO), in die bauliche und landschaftliche Umgebung einzugliedern. Die neuen Bestimmungen von Art. 26a und 26b BZR seien als formellgesetzliche Regelung hinreichend bestimmt, da sie die zulässigen Standorte für Plakatwerbung, die erlaubten Formate und deren Häufigkeit sowie die technische Ausführung regelten. Da nach den neuen Bestimmungen kein vollständiges Verbot von Reklameanschlagstellen zur Diskussion stehe, liege kein schwerer Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin vor (BG-Urteil 2P.247/2006 vom 21.3.2007, E. 3.1). bb) Weiter hat die Vorinstanz dargelegt, weshalb ein öffentliches Interesse für eine Regelung betreffend Reklameanschlagstellen in der Stadt Luzern besteht. Sie begründete die Normierung von Art. 26a und 26b BZR insbesondere mit dem Schutz des Landschafts-, Orts- und

Strassenbildes, dem Erscheinungsbild der Ortschaft, der Ästhetik einzelner Strassenzüge und Plätze, der Würde von historischen Stätten und Amtsgebäuden sowie der Einzigartigkeit von Natur- und Kunstdenkmälern. Für die Verwirklichung dieser Anliegen sei es unerlässlich, alle vom öffentlichen Raum aus wahrnehmbaren, sich auf öffentlichem und privatem Grund befindenden Plakat- und Reklameeinrichtungen zu erfassen. Insbesondere der Ortsbildschutz stelle ein taugliches Kriterium zur Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit im Plakatwesen dar. Die ästhetische und qualitätvolle Wahrung des Stadt- und Strassenbildes von Luzern, dem die Art. 26a und 26b BZR dienen, sei von grossem öffentlichem Interesse getragen. Die Stadt Luzern weise nach dem Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz ein Ortsbild von nationaler Bedeutung mit vielen differenzierten eigenständigen Besonderheiten auf. Dass daher eine unerwünschte, das Orts- und Strassenbild störende Häufung von Reklameanschlagstellen vermieden werden solle, sei nicht zu beanstanden. Unter diesen Umständen würden die öffentlichen Interessen die privaten Interessen der Beschwerdeführerin an einer ungeschmälerter Ausübung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit überwiegen (E. 9.2 des angefochtenen Entscheids). cc) Zum Verhältnismässigkeitsprinzip wird in E. 9.3 des Entscheids ausgeführt, die gewählte Massnahme müsse zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sein. Ausserdem müsse der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln bzw. den zu seiner Erreichung notwendigen Freiheitsbeschränkungen stehen. Unverhältnismässig wäre nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung etwa ein generelles und undifferenziertes Verbot von Reklameanschlagstellen. Eine derart weitgehende Beschränkung liege hier nicht vor. Demgegenüber sei ein grundsätzliches Verbot von Werbeplakaten in einzelnen Nutzungszonen verfassungsrechtlich durchaus statthaft (Urteil V 03 47 vom 15.7.2005, E. 3b). Die Stadt Luzern habe mit den neuen Vorschriften des BZR zu den Reklameanschlagstellen eine nachvollziehbare und verhältnismässige Regelung getroffen, die zur Erreichung der angestrebten Ziele geeignet sei. Die Bedeutung der in Frage stehenden öffentlichen Interessen spreche für eine Gesamtbetrachtung, eine konkrete Umsetzung in die Nutzungsplanung und mithin für eine detaillierte Regelung in der vorliegenden Form. Auch das Gebot, Reklameanschlagstellen grundsätzlich freistehend anzubringen, lasse sich mit Blick auf die grosse Zahl historischer Gebäude in der Stadt Luzern sachlich begründen, wobei die Verhältnismässigkeit mit den Ausnahmemöglichkeiten gewahrt bleibe. Die Regelung erfolge aufgrund einer Differenzierung nach der Schutzbedürftigkeit der planungs- und baurechtlichen Zone am jeweiligen Standort, was zulässig sei. dd) Diese Erwägungen zeigen auf, dass sich die Vorinstanz sowohl mit dem Grundsatz des öffentlichen Interesses als auch dem Verhältnismässigkeitsprinzip und der Notwendigkeit einer Regelung eingehend und differenziert auseinandergesetzt hat. Der Regierungsrat hat hinreichend klar gemacht, weshalb er die Vorbringen der Beschwerdeführerin als unbegründet betrachtet. Die Rügen der mangelnden Auseinandersetzung erweist sich, soweit überhaupt darauf einzutreten ist, als unbegründet.

## **E. 6**

Im Folgenden ist auf die weiteren einzelnen Rügen in der vorliegenden Beschwerde einzugehen. a) Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, der kantonale Gesetzgeber messe der Regulierung des Reklamewesens kein hohes öffentliches Interesse zu, weil die Bewilligung von Reklamen weder dem ordentlichen noch dem vereinfachten Bewilligungsverfahren (§§ 184 ff. bzw. 198 ff. PBG) unterstehe (Beschwerde Ziff. 12).

Dies ist unzutreffend. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (LGVE 1998 II Nr. 14 E. 2) sind für das Aufstellen der Reklameanschlagstellen - je nach den konkreten Umständen - folgende Bewilligungen notwendig: - Baubewilligung nach § 184 PBG durch den Gemeinderat. - Reklamebewilligung nach § 7 RVO durch die Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation, soweit der Regierungsrat die Kompetenz nicht auf Gesuch hin der Gemeinde übertragen hat. - Ausnahmbewilligung nach § 88 des Strassengesetzes vom 21. März 1995 (StrG; SRL Nr. 755). Wird beim Gemeinderat ein Gesuch um Erstellung einer Reklameanlage eingereicht, die nebst der eigentlichen Baubewilligung weiterer Bewilligungen verschiedener Behörden bedarf, sind die Verfahren zu koordinieren (§ 11 Abs. 1 RVO mit Verweis auf die Vorschriften nach PBG [§ 192a PBG]). Als Leitverfahren gilt in einem solchen Fall das Baubewilligungsverfahren (vgl. LGVE 1998 II Nr. 14 E. 3b). Soweit die Beschwerdeführerin der Auffassung ist, für Reklamebewilligungen bestehe kein öffentliches Interesse, irrt sie. Wie das Verwaltungsgericht bereits im Urteil V 03 119 u.w. vom 7. Juni 2005, welches ebenfalls die heutige Beschwerdeführerin betrifft, erkannt hat, liegt die Normierung des Plakatanschlags, insbesondere zum Schutz des Orts- und Landschaftsbildes im öffentlichen Interesse (E. 2b mit Hinweisen). Dies steht in Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts, welches das öffentliche Interesse für Plakatanschläge aus Gründen der Verkehrssicherheit, zum Schutz des Landschafts-, Orts- und Strassenbildes, zur Wahrung der Ästhetik wie auch der Würde von historischen Stätten und Amtsgebäuden sowie der Einzigartigkeit von Natur- und Kunstdenkmälern als gegeben betrachtet (BGE 128 I 14 E. 3e/bb). b) Im Weiteren trägt die Beschwerdeführerin vor, unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses seien die Anschauungen über Reklamen kontrovers: Während sogenannte Litfasssäulen in einigen Gemeinden bereits unter Denkmalschutz gestellt seien, werde andernorts Plakatwerbung als störend, unästhetisch empfunden (Beschwerde Ziff. 13). Sinngemäss scheint die Beschwerdeführerin zu bestreiten, dass eine Reglementierung des Plakatwesens aus Gründen der Ästhetik notwendig bzw. im öffentlichen Interesse liege. aa) 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 RVO 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 E. 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 V 01 38 vom 22.8.2003). 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 E. 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 E. 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 RVO ein weiter Ermessensspielraum zu, da die ästhetische Wirkung von typisch lokalem Interesse ist. 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 (zum Ganzen: LGVE 2004 II Nr. 16 E. 4c betreffend Plakatierungskonzept; vgl. auch Urteil 1P.678/2004 vom 21.6.2005, in: ZBl 2006 S. 430 ff.; Urteil V 07 360 vom 17.9.2008, E. 5b).

bb) Reklamen und insbesondere auch Reklameanschlagstellen gehören zum städtischen Leben und entsprechen einem Bedürfnis der Wirtschaft und der Konsumenten. Es gilt jedoch, ein Gleichgewicht zu finden zwischen dem Interesse der Wirtschaft an Werbung, den finanziellen Interessen der Grundeigentümer und dem öffentlichen Interesse der Ästhetik (Ortsbild). Wie das Verwaltungsgericht zum öffentlichen Interesse erwogen hat, geht von Plakaten ein Beeinträchtigungspotential aus. Im bereits zitierten Urteil vom 7. Juni 2005 verwarf es den Einwand der Beschwerdeführerin, eine Plakatierungsregelung, welche sich an den unterschiedlichen Nutzungszonen und Strassenkategorien orientiere, könne nicht dazu beitragen, das im öffentlichen Interesse liegende Ziel des Ortsbildschutzes zu erreichen. Gerade die Unterteilung der Bauzonen in Zonen unterschiedlicher Nutzungsart, Nutzungsdichte und Bauweise dient dazu, die Wohnlichkeit zu erhöhen. Insbesondere ästhetischen Überlegungen kann dadurch oft in entscheidender Weise Rechnung getragen werden (vgl. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 159; EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, N 6 zu Art. 15). Da Plakate, je nach dem konkreten baulichen und landschaftlichen Umfeld, als mehr oder weniger störend empfunden werden, drängt sich für die Reklamebeschränkung die Orientierung an den unterschiedlichen Empfindlichkeitsstufen der einzelnen Bauzonen bzw. Strassenkategorien geradezu auf. Es ist sogar zulässig, Fremdreklamen in schützenswerten Gebieten und Ortsteilen aus ästhetischen Gründen gänzlich zu untersagen; lediglich ein undifferenziertes und ausnahmsloses Verbot von Fremdreklamen auf privatem Grund könnte sich allenfalls als unverhältnismässiger Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie erweisen (BGE 128 I 17 E. 4b; ZBl 101/2000 S. 137 f.). Die neuen Art. 26a und 26b BZR der Stadt Luzern enthalten allgemeine Bestimmungen für das ganze Gemeindegebiet und besondere Regelungen zu Reklameanschlagstellen für einzelne Nutzungszonen. Die Vorschriften gelten für den privaten wie auch den öffentlichen Grund. Die allgemeinen Bestimmungen (Art. 26a BZR) sehen vor, dass Reklameanschlagstellen grundsätzlich freistehend anzubringen sind und legen - in Abhängigkeit von den Plakatformaten - die Zahl der Reklameanschlagstellen pro Standort fest. Sie konkretisieren damit den unbestimmten Begriff der Häufigkeit (vgl. § 15 Abs. 1 lit. b RVO). Die speziellen Vorschriften (Art. 26b BZR) regeln die Zulässigkeit von Reklameanschlagstellen und Formaten in den einzelnen Nutzungszonen. Den neuen Bestimmungen liegt das Ziel zugrunde, dass die Plakatierung als zeitgemässes

Werbemedium und stadtbildprägendes Element ästhetisch ansprechend sein und als eigenständiges Gestaltungselement in das Stadtbild Luzerns integriert werden soll (vgl. Bericht und Antrag des Stadtrats an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 22.11.2006 [B+A 48/2006], S. 9 Ziff. 5). Bereits

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