

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00085 vom 24. September 2002

ZH Verwaltungsgericht, 2002-09-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2002.00085

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00085 du 24 septembre 2002

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00085 del 24 settembre 2002

Regeste

Baubewilligung | Die von der Beschwerdeführerin verweigerte Baubewilligung für eine Plakatwerbestelle wurde von der Vorinstanz erteilt. Die Beschwerdeführerin verlangt die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids. Rechtsprechung zu den Bewilligungs-/Verweigerungsvoraussetzungen für Plakatanlagen. Bedeutung von Richtlinien, welche § 238 Abs. 1 PBG für Werbeanlagen konkretisieren (E. 2a). Ein Plakatierungskonzept muss so gestaltet sein, dass die konkrete Prüfung jedes einzelnen Projekts möglich bleibt; andernfalls läuft es auf vorgezogene Baubewilligungen hinaus, die für nicht vorgesehene Projekte zu (rechtsverletzenden) Ermessensüberschreitungen führen (E. 2b). Im vorliegenden Fall sprechen - neben dem hier nicht anwendbaren Plakatierungskonzept - keine Einordnungsgesichtspunkte gegen die Bewilligung der Plakatwerbestelle (E. 3).

Erwägungen

E. 1

a) Im Streit steht die Frage der Einordnung des geplanten Plakatwerbeträgers im Sinn von § 238 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG). Die Gemeinde X ist in dieser Frage entsprechend § 21 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Beschwerde legitimiert (RB 1979 Nr. 10; Alfred Kölz/ Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N. 67, mit Hinweisen). b) Die Beschwerdeführerin lässt im Wesentlichen vorbringen, die Vorinstanz habe ihren abschlägigen Entscheid zu Unrecht korrigiert, da sie sich zu Recht auf ihr Plakatierungskonzept von 1997 abgestützt habe und sich die Baubewilligung mit sachlichen Gründen verweigern liess. Mit ihrem gegenteiligen Entscheid habe die Vorinstanz ohne Not in den anerkannten Beurteilungsspielraum der Beschwerdeführerin eingegriffen. Gerügt wird damit die unrichtige Rechtsanwendung und – sinngemäss – eine Ermessensüberschreitung durch die Vorinstanz. Beide Beschwerdegründe sind im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren zulässig (§ 50 Abs. 2 lit. a+c VRG).

E. 2

a) Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts können Reklameanlagen gestützt auf § 238 PBG grundsätzlich nur dort verhindert werden, wo sie sich nicht befriedigend (bzw. gut) in die bauliche und landschaftliche Umgebung einordnen (RB 1997 Nr. 95 = BEZ 1997 Nr. 23; RB 1988 Nr. 76; VGr, 25. Januar 2001, VB.2000.00372, E. 2a; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. A., Zürich 1999, N. 652). Eine auf § 238 PBG gestützte Bauverweigerung setzt damit einen konkreten Einordnungsmangel

voraus. Reklameanlagen sind damit wie andere Bauten und Anlagen auf ihre Übereinstimmung mit der genannten Bestimmung zu überprüfen. Es kommt ihnen im Rahmen von § 238 PBG grundsätzlich keine Sonderstellung zu. Mithin können gestützt auf diese Bestimmung weder Reklameanlagen, die der Fremdwerbung dienen, noch solche, die eine bestimmte Grösse überschreiten, generell, d.h. ohne Prüfung der konkreten Einordnungssituation, ausgeschlossen werden (VGr, 7. Dezember 2000, VB.2000.00291, E. 2b). Entsprechend hat das Verwaltungsgericht entschieden, dass eine Werbeanlage nicht allein mit dem Argument der Werbedichte verweigert werden könne, da die örtliche Baubehörde diesfalls zu Unrecht auf den ihr zustehenden Beurteilungsspielraum verzichte, was einer rechtsverletzenden Ermessensunterschreitung gleichkäme. Dies heisse aber nicht, dass diesem Aspekt überhaupt keine Bedeutung beigemessen werden dürfe (VGr, 18. Dezember 1997, VB.97.00477, E. 4a, Leitsatz in RB 1997 Nr. 97). Andererseits hat das Gericht erkannt, dass für das Anbringen von Reklameanlagen in Kernzonen das Aufstellen von allgemeinen Regeln im Sinn einer gewisse Schematisierung kaum zu vermeiden sei, ja sogar erforderlich sein könne (VGr, 25. Januar 2001, VB.2000.000372, E. 4d/aa). Es fragt sich jedoch, wo die Grenze bezüglich Anzahl und Standort und damit zwischen bewilligungsfähigen Plakatwerbbestellen und solchen Reklameanlagen, die verweigert werden müssen, zu ziehen ist. Eine derartige Grenzziehung im Rahmen einer "Gesamtbetrachtung" führt zwangsläufig zu Bauverweigerungen für Werbeflächen, welche für sich allein betrachtet noch toleriert werden könnten. Voraussetzung dafür, dass Gesuche zur Errichtung von Plakatstellen willkürfrei überprüft werden können, ist aber, dass die betreffende Gemeinde ihre Vorstellungen im Rahmen von Richtlinien – oder zumindest in einer solche Richtlinien widerspiegelnden einheitlichen Bewilligungspraxis – konkretisiert hat. Allein ein solches Vorgehen bietet Gewähr dafür, dass entsprechend dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung eine einheitliche und einer Gesamtbetrachtung verpflichtete Rechtsanwendung erfolgt (VGr, 6. Juli 2000, VB.2000.00144, E. 4c). b) Die Vorinstanz führt aus, es handle sich beim "Plakatierungskonzept" der Beschwerdeführerin nicht um Richtlinien zur Anwendung von § 238 PBG auf Reklameanlagen, sondern um eine Auflistung verschiedener Standorte auf privatem und öffentlichem Grund, an denen Plakatwerbeflächen bestünden oder für welche Plakatwerbeflächen "projektiert" seien. Zumindest für die Standorte auf öffentlichem Grund lägen keine Baugesuche vor. Eine derartige Reservation möglicher Standorte für Plakatwerbbestellen sei unzulässig, weil sie auf eine Vorwegnahme von Baubewilligungen hinauslaufe. Überhaupt könne mit einem als Richtlinie zu verstehenden Plakatierungskonzept keine absolute, sondern nur eine relative Standortbestimmung vorgenommen werden. Plakatierungskonzepte hätten daher sinnvollerweise generelle Kriterien (Abstände, Anzahl, Strassentyp etc.) zu enthalten, nach denen eine Plakatwerbbestelle im Einzelfall zu beurteilen ist. Zudem erfasse das Plakatierungskonzept der Beschwerdeführerin auch nicht den ganzen öffentlichen und privaten Grund, denn es sei lediglich ein von der Beschwerdegegnerin erstelltes Konzept mit eingereichten Gesuchen ergänzt worden. Auch wenn das Plakatierungskonzept zwar neue Baugesuche für darin nicht vorgesehene Standorte zulasse und diese Gesuche nach den auf das Konzept angewandten Grundsätzen zu beurteilen seien, würden die einschlägigen Beurteilungskriterien nicht genannt. Beim Fehlen eigentlicher Richtlinien könne deshalb nach der Rechtsprechung eine projektierte Plakatwerbbestelle nicht allein mit dem Argument der Werbedichte verweigert werden. Weil die Beschwerdeführerin mit ihrem Vorgehen "das ihr in Einordnungsfragen zustehende Ermessen klar überschritten" habe, sei deren Bauabschlag aufzuheben. Die Beschwerdegegnerin schliesst sich diesen

Ausführungen der Vorinstanz weitgehend an. Die Beschwerdeführerin räumt zwar ein, dass die Festlegung genereller Beurteilungskriterien für die Bewilligung von Plakatwerbbestellen allenfalls in Gegenden nötig wäre, in denen keine weiteren Standorte geprüft worden seien. Die Vorinstanz verkenne jedoch, dass gerade an der K-strasse, welche als vielbefahrene Einfallstrasse gewissermassen die Visitenkarte der Gemeinde darstelle, sehr sorgfältig alle möglichen Standorte geprüft worden seien und aufgrund dieser Prüfung eine klare und abschliessende Wahl der Standorte getroffen worden sei. Weiter müsse es den Gemeinden erlaubt sein, die Plakatierung in ein Konzept für die Gestaltung des öffentlichen Raumes einzubinden. Dabei dürfe ihnen – neben der Festlegung von generellen Beurteilungskriterien – auch die positive Wahl einer angemessenen Anzahl von Standorten an prominenten Strecken wie der K-strasse nicht verwehrt sein. Gerade an solchen für Werbende attraktiven Orten soll es nicht zu einer Überladung mit Plakatwerbbestellen kommen. Wäre die Wahl von konkreten Standorten bzw. der Ausschluss der übrigen Standorte nicht erlaubt, dann hätte die Gemeinde kein brauchbares Mittel, um die Anzahl und Dichte der Plakatstellen an einem Strassenzug auch nur ansatzweise zu beschränken.

aa) Die Beschwerdeführerin bestreitet insgesamt nicht, dass es sich beim Plakatierungskonzept nicht um Richtlinien im Sinne der Rechtsprechung zu § 238 Abs. 1 PBG handelt. Sie weist jedoch darauf hin, dass die Standorte an der K-strasse aufgrund einer sorgfältigen Gesamtbetrachtung ausgewählt worden seien. Diese sorgfältige Überprüfung schliesse die Bewilligung weiterer Standorte an der K-strasse aus. Aus den Akten geht hervor, dass von den geplanten zwölf Standorten an der K-strasse bislang lediglich zwei realisiert worden sind. In der näheren Umgebung der beantragten Baute finden sich bislang keine Plakatwerbbestellen. Nach dem Plakatierungskonzept kämen allerdings auf der gegenüber liegenden Strassenseite, etwas versetzt zum beantragten Projekt, drei Plakatwände zu stehen. Dass für diese Plakatwände bereits eine Baubewilligung oder auch nur ein Baugesuch vorliegt, wird auch von der Beschwerdeführerin nicht behauptet. Versucht man, die dem Plakatierungskonzept an der K-strasse zu Grunde liegenden Kriterien zu würdigen, so gelangt man zum Schluss, dass auf eine gleichmässige Verteilung der Plakatstellen geachtet wurde und eine zu hohe Werbedichte vermieden werden sollte. Inwiefern diesen Kriterien bezüglich der projektierten Baute, in deren Nähe sich bislang noch kein Werbeträger befindet, nicht erfüllt sein sollen, legt die Beschwerdeführerin nicht näher dar. Sie verweist vielmehr darauf, dass mit dieser zusätzliche Plakatwand – nach der Realisierung aller vorgesehenen Werbeträger – die Werbedichte zu hoch würde.

bb) Da praxisgemäss jede Plakatwerbbestelle auf ihre konkrete Einordnung hin überprüft werden muss, sprechen bei der gegenwärtigen Situation auch die Kriterien, die aus dem Plakatierungskonzept abgeleitet werden können, nicht gegen eine Bewilligung des Werbeträgers. Die Vorinstanz hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die strikte Handhabung des Plakatierungskonzepts durch die Beschwerdegegnerin auf eine Vorwegnahme von Baubewilligungen für Bauten hinauslaufe, für die zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch gar keine Baugesuche vorlägen. Ein Plakatierungskonzept dürfe mithin keine absolute, sondern lediglich eine relative Standortbestimmung vornehmen (vgl. auch VGr, 6. Juni 2001, VB.2001.00033, E. 2). Den Kriterien, die dem Plakatierungskonzept im Bereich der K-strasse zu Grunde gelegen haben, kann etwa auch genügt werden, indem nach der Bewilligung des hier zu beurteilenden Projekts ein anderes, in dessen Umgebung liegendes Projekt nicht bewilligt wird.

cc) Bei der Anwendung der Ästhetikvorschriften von § 238 PBG steht der örtlichen Baubehörde ein besonderer Ermessensspielraum zu. Lässt sich der Entscheid der kommunalen Bewilligungsbehörde auf vernünftige Gründe stützen,

schreitet die Rechtsmittelinstanz auch dann nicht ein, wenn andere ebenfalls vertretbare Lösungen denkbar sind. Sie setzt in solchen Fällen ihr Ermessen nicht an die Stelle desjenigen der örtlichen Baubehörde (RB 1991 Nr. 2, 1981 Nr. 20; Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 19). Dagegen hat die Rechtsmittelinstanz dann einzugreifen, wenn die örtliche Baubehörde ihr Ermessen missbraucht, überschritten oder sonstwie rechtsverletzend gehandelt hat. Wie soeben aufgezeigt hat die Beschwerdeführerin durch die strikte Anwendung des Plakatierungskonzepts auf den konkreten Fall den ihr zustehenden Gestaltungsspielraum dermassen eingeschränkt, dass sie an der K-strasse – neben den vorgesehenen Werbestellen – keine weiteren oder anderen Werbeträger für zulässig erachtet hat. Dies kommt einer Unterschreitung des der Beschwerdeführerin zustehenden Ermessens gleich, was als Rechtsverletzung zu qualifizieren ist (RB 1997 Nr. 97; Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 79, mit Hinweisen). Die Vorinstanz hat den abschlägigen Entscheid der Beschwerdegegnerin damit zu Recht aufgehoben bzw. abgeändert. Der Vorwurf der Beschwerdeführerin, dass ohne Not in den ihr zustehenden Gestaltungsspielraum eingegriffen worden sei, geht deshalb fehl.

E. 3

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass sich die Verweigerung der Baubewilligung nicht nur wegen des Plakatierungskonzepts rechtfertige; die Einordnung der projektierten Baute sei auch allgemein nach den gemäss § 238 Abs. 1 PBG einschlägigen Kriterien nicht befriedigend. Die Baukommission habe ihren Bauabschlag auf vernünftige und sachliche Gründe abgestützt: Die als regionale Hauptstrasse klassierte K-strasse sei eine wichtige Ein- und Ausfallachse in die und aus der Stadt Zürich und damit gleichzeitig auch die "Visitenkarte" der Gemeinde. Die geplante Plakatstelle sei nur für die von Y her kommenden Verkehrsteilnehmer sichtbar und stehe gerade an der Grenze zu Y; damit bilde sie den ersten Blickfang in der Gemeinde. Dies laufe den Bemühungen um eine kontrollierte und limitierte Plakatierung diametral entgegen. Diese Bemühungen, die sich auch im Plakatierungskonzept der Beschwerdeführerin manifestierten, würden untergraben, falls über die im Konzept vorgesehenen hinaus noch weitere Plakatstellen bewilligt werden müssten. Weiter befinde sich auf der dem strittigen Standort gegenüberliegenden Seite der K-strasse ein rege benutzter öffentlicher Park mit wunderschöner Anlage und grossartigem Baumbestand. Die strittige Plakatstelle würde in diesem Umfeld störend wirken. Schliesslich weist die Beschwerdeführerin auf einen Entscheid der Vorinstanz hin, der in einem ähnlichen Fall in der Gemeinde Y die Verhinderung des Baus von zwei Plakatstellen geschützt habe. Aus Rechtsgleichheitsgründen sei in diesem Fall gleich zu entscheiden. a) Nach § 238 Abs. 1 PBG sind Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird; diese Anforderung gilt auch für Materialien und Farbe. Der Abwägung, ob eine geplante Reklameanlage im Sinn von § 238 PBG so zu gestalten sei, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird, ist eine objektive Betrachtungsweise zugrunde zu legen. Dabei sind mit Rücksicht auf die Eigentumsgarantie die sich gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen. Die Bewilligung für einen auf privatem Grund anzubringenden Plakatwerbeträger darf nur verweigert werden, wenn überwiegende öffentliche Interessen dies erfordern (VGr, 18. Juni 1997, VB.1997.00002, E. 4b/aa = BEZ 1997 Nr. 23). b) Soweit die beschwerdeführerische Argumentation erneut die Werbedichte als Kriterium der Einordnung aufgreift, kann auf die bereits angestellten Erwägungen verwiesen werden (vorne 2b). Lediglich dann, wenn bereits alle im

Plakatierungskonzept vorgesehenen Plakatstellen verwirklicht wären, könnte unter Einordnungsgesichtspunkten allenfalls auf dieses Kriterium zurückgegriffen werden. Auch das Argument, dass die K-strasse und gerade der geplante Standort für die aus Y kommenden Verkehrsteilnehmer gewissermassen die Funktion einer "Visitenkarte" der Gemeinde habe, verfängt nicht. Vor allem im Hinblick auf die nach dem Plakatierungskonzept auf der anderen Strassenseite vorgesehenen drei Plakatstellen ist nicht ersichtlich, inwiefern diesen die genannte Funktion in geringerem Ausmass zukommen soll. Auf diesen Punkt hat bereits die Vorinstanz zutreffend hingewiesen. Selbst aus dem Plakatierungskonzept der Beschwerdeführerin lässt sich damit nicht ableiten, dass etwa am Ortseingang so wenig Plakatstellen wie möglich geschaffen werden sollen. c) Gegen das konkrete Bauprojekt lässt die Beschwerdeführerin auch anführen, dass es im Hinblick auf die auf der anderen Strassenseite befindliche Parkanlage störend wirke. Diesem Argument kann kein entscheidendes Gewicht zukommen, da ja die Beschwerdeführerin in ihrem Plakatierungskonzept an der K-strasse, also in viel engerem optischem Zusammenhang mit der Parkanlage, eine Werbestelle mit drei Plakatwänden vorsieht. d) Die Reklameanlage im Format B200 soll unmittelbar vor eine rund 1,5 Meter hohe Mauer zu stehen kommen und diese etwas überragen. Über der Mauer ist eine ebenso hohe Grünhecke sichtbar. Direkt daneben steht ein Verkehrsschild. Vor dem Bauvorhaben liegt ein Vorplatz des Gebäudes K-strasse, der als Abstellplatz genutzt wird. Das zweigeschossige Gebäude an der K-strasse steht traufseitig zur K-strasse. Es hat den Charakter eines schlicht und funktional gestalteten Gewerbegebäudes. Da die Plakatstelle auch nicht beleuchtet ist, hebt sie sich auch nicht auffällig von der dahinter stehenden Mauer ab. Bereits die Vorinstanz hat deshalb zutreffend festgestellt, dass sich das Bauvorhaben gestalterisch nicht unbefriedigend in diese unprätentiöse bauliche Umgebung einordne. Insofern sprechen keine Gründe gegen das Bauvorhaben. e) Aus den von der Vorinstanz für die Gemeinde Y geschützten Bauabschlägen, auf die sich die Beschwerdeführerin zum Vergleich berufen möchte, vermag sie ebenfalls nichts abzuleiten. In jedem Einzelfall muss die konkrete Einordnung und müssen die allenfalls bestehenden Richtlinien oder die konstante Praxis einer Gemeinde berücksichtigt werden. Es lassen sich deshalb verschiedene Situationen in verschiedenen Gemeinden nicht direkt vergleichen. Die rechtliche Argumentation der Vorinstanz steht im Einklang mit der verwaltungsgerichtlichen Praxis und ist wohlbegründet. Eine urteilende Behörde ist nicht verpflichtet, jedem Hinweis und jedem Argument einer Partei im Detail nachzugehen, wenn sich bereits auf anderer Grundlage ein fundiertes Urteil fällen lässt. Beim Hinweis auf den Entscheid betreffend die Gemeinde Y handelt es sich damit nicht um ein zur Klärung der konkreten Frage taugliches Vorbringen. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz deshalb weder das rechtliche Gehör noch die Rechtsgleichheit verletzt, indem sie nicht explizit auf den von der Beschwerdeführerin anlässlich des Augenscheins vom 11. Dezember 2001 erwähnten Entscheid eingegangen ist (vgl. etwa Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 368). f) Im Ergebnis vermag die Beschwerdeführerin auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren keine sachlichen Gründe zu nennen, welche gegen die Bewilligung der geplanten Werbestelle sprechen. Die befriedigende Einordnung des Bauvorhabens ist mit der Vorinstanz zu bejahen und die Beschwerde auch unter diesem Aspekt abzuweisen.

E. 4

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der vollständig unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 1 VRG). Da sich

bezüglich der Qualifikation des Plakatierungskonzepts verhältnismässig schwierige Rechtsfragen stellten, erscheint der Beizug eines Rechtsbeistandes durch die Beschwerdegegnerin als gerechtfertigt. Dieser steht eine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Angemessen erscheint im vorliegenden Fall eine Entschädigung von Fr. 800.-. Demgemäss entscheidet die Kammer: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. ...

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