

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00341 vom 14. Februar 2001

ZH Verwaltungsgericht, 2001-02-14, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2002.00341](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2002.00341)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00341 du 14 février 2001

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00341 del 14 febbraio 2001

## Regeste

Baubewilligung | Strassenreklamen: Mindestabstand zum Fahrbahnrand von freistehenden Plakatwerbeträgern innerorts. Ablehnung des beantragten Augenscheins (E. 1). Verbot von Reklamen, die die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnten (E. 2a); Begriff der "frei stehenden" Reklamen i.S.v. Art. 97 Abs. 2 SSV: Abstellen auf den optischen Gesamteindruck (E. 2b). Generelle Dienstanweisungen (Verwaltungsverordnungen) müssen sich an den Rahmen der ihnen zugrunde liegenden Rechtsverordnungen halten (E. 3a); Unanwendbarkeit der Weisung des EJPD betreffend Strassenreklamen (Mindestabstand 0.5m) wegen Verstosses gegen Art. 97 Abs. 2 SSV (Mindestabstand 3m) (E. 3b). Ausnahmsweise Nichtanwendbarkeit von Art. 97 Abs. 2 SSV, wenn eine näher als 3m liegende Reklametafel die Verkehrssicherheit nicht beeinträchtigt (Art. 6 SVG) (E. 4a); Zurückhaltung bei der Überprüfung örtlicher und technischer Verhältnisse (E. 4b). Schutz der Baubewilligung für 3 Plakatwerbeträger (E. 5).

## Erwägungen

### E. 1

Auf die Durchführung eines Augenscheins kann verzichtet werden. Die Baurekurskommission hat bereits einen Augenschein durchgeführt; die überblickbaren örtlichen Verhältnisse sind ohne weiteres aus den von der Vorinstanz erstellten Fotografien ersichtlich (vgl. RB 1995 Nr. 12 E. 1).

### E. 2

Vor Verwaltungsgericht ist nur noch streitig, ob die Reklametafeln mit dem Strassenverkehrsrecht des Bundes übereinstimmen. a) Reklamen, die die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnten, sind im Strassenbereich untersagt (Art. 6 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958, SVG; § 240 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975). Frei stehende Reklamen müssen innerorts mindestens 3 Meter vom Fahrbahnrand entfernt sein (Art. 97 Abs. 2 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979, SSV, SR 741.21). Die vorliegend zu beurteilenden Reklametafeln halten diesen Abstand nicht ein. Damit fragt sich zunächst, ob sie als "frei stehend" im Sinne von Art. 97 Abs. 2 SSV gelten. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist oder nicht, kann vom Verwaltungsgericht mit voller Kognition überprüft werden; die Vorschrift räumt den Behörden weder Ermessen ein noch operiert sie mit unbestimmten Rechtsbegriffen, die den Tatbestand in unbestimmter Weise umschreiben würden (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich/ Basel/Genf 2002, Rz. 445 ff., 455). b) Nicht frei stehend sind Anlagen, die an ein Gebäude montiert sind. Die hier zu beurteilenden Reklametafeln sind selbständig im Boden verankert. Ob sie

als frei stehend im Sinne der Signalisationsverordnung zu gelten haben, bestimmt sich jedoch nicht allein anhand der baulichen Selbständigkeit, sondern anhand des optischen Gesamteindrucks. Wenn eine Reklametafel unmittelbar vor einer festen Baute oder einer Fahrnisbaute steht (z.B. einer Bauabschränkungs wand), kann der Eindruck entstehen, dass sie sich an diesen Hintergrund visuell anlehnt. Diesfalls gilt sie nicht mehr als frei stehend, womit Art. 97 Abs. 2 SSV nicht zur Anwendung kommt. Dies ergibt sich zunächst aus den Materialien (vgl. die Hinweise bei Manfred Küng, Strassenreklamen im Verkehrs- und Baurecht unter besonderer Berücksichtigung der Bestimmungen und der Praxis in Stadt und Kanton Zürich, Bern/Stuttgart 1991, S. 89). Das Abstellen auf den optischen Gesamteindruck ergibt sich auch aus dem Zweck von Art. 97 Abs. 2 SSV. Der Vorschrift liegt die Überlegung zugrunde, dass eine nahe am Fahrbahnrand aufgestellte frei stehende Reklametafel wesentlich mehr Aufmerksamkeit bei den Verkehrsteilnehmern erweckt als ein an einer Gebäudefläche angebrachtes Plakat (BGr, 30. Oktober 2002, 2A.204/2002, E. 4.2, www.bger.ch). Wenn eine Reklametafel wegen ihrem engen Zusammenhang mit dem Hintergrund weniger Aufmerksamkeit erweckt, darf sie deshalb nicht mit einer frei stehenden Reklametafel gleichgesetzt werden. Die vorliegend zu beurteilenden Reklametafeln liegen zwischen der Strasse und einigen Parkfeldern. Feste Bauten liegen weit entfernt und kommen somit nicht als Hintergrund in Frage, der die Reklametafeln als nicht "frei stehend" erscheinen lassen würden (so beträgt der Abstand zum Gebäude der Beschwerdeführerin rund 8 Meter). Die Pflanzen, die hinter den Tafeln wachsen, lassen die Reklamen nicht als unselbständig erscheinen. Betrachtet man die Tafeln von der Strassenseite, fallen die Pflanzen hinter den beiden Tafeln (Mitte und rechts) jedenfalls im Winter kaum auf, da sie dann ihr Laub verloren haben. Der Busch hinter der linken Tafel überragt die Reklame zwar; von einer Einheit im Sinne einer Anlehnung an einen festen Hintergrund kann jedoch nicht gesprochen werden. Die Tafeln gelten demnach als frei stehend im Sinne von Art. 97 Abs. 2 SSV. (Ob Pflanzen überhaupt als Hintergrund gelten könnten, der einer Reklame ihre optische Selbständigkeit nähme, erscheint aufgrund der Materialien ohnehin als fraglich; Küng, S. 89, nennt ausschliesslich Gebäude und bauliche Anlagen wie Litfasssäulen, Telefonkabinen, Mauern, etc. Die Frage braucht jedoch nicht zu entschieden werden, da vorliegend hinter den Tafeln ohnehin keine geschlossene, dichte Pflanzenwand aus Büschen, Sträuchern, Bäumen etc. steht.)

### **E. 3**

Die örtliche Baubehörde erachtete die Reklametafeln ebenfalls als frei stehend. Sie hat die Reklamen dennoch bewilligt, da die Abstandsvorschrift von Art. 97 Abs. 2 SSV "zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit keineswegs generell notwendig" sei. Die Baubehörde bezieht sich damit offenbar auf die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über Strassenreklamen vom 20. Oktober 1982 (unpubliziert). Gemäss Ziff. 2 dieser Weisungen müssen frei stehende Reklamen nur 0.5 (und nicht 3) Meter vom Fahrbahnrand entfernt sein, sofern die Reklamefläche nicht mehr als 3.5 m<sup>2</sup> beträgt. Damit fragt sich, ob diese Weisung vorliegend anzuwenden ist. a) Mit einer generellen Dienstanweisung wendet sich die vorgesetzte Behörde an die ihr untergeordneten Behörden und will damit eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherstellen (so genannte Verwaltungsverordnung; vgl. Häfelin/Müller, Rz. 123 f.; BGE 123 II 16 E. 9b). Die Weisung muss nicht notgedrungen innerhalb desselben Gemeinwesens ergehen. Der Bund kann sich damit, wie hier, auch an die Kantone wenden, wenn diese Bundesrecht (hier: Strassenverkehrsrecht) zu vollziehen haben (Art. 49 Abs. 2 und Art. 186 Abs. 4 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV;

Giovanni Biaggini, Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat, Basel/Frankfurt a.M. 1996, S. 80 ff.). Eine Verwaltungsverordnung kann jedoch nie eine Rechtsverordnung ersetzen (Häfelin/Müller, Rz. 384). Dies würde bereits Art. 5 Abs. 1 BV widersprechen, wonach Grundlage und Schranke allen staatlichen Handelns das Recht ist. Aus dem Rechtsstaatsprinzip (insbesondere dem Legalitätsprinzip) ergibt sich weiter, dass eine Dienstanweisung die in Gesetz und Verordnung enthaltenen Wertungen weiter konkretisieren, ihnen jedoch nie widersprechen darf (BGE 121 IV 138 E. 2b). So kann das Departement Weisungen nur für die "Ausführung, Ausgestaltung und Anbringung" von Strassenreklamen erlassen (Art. 115 Abs. 1 SSV). Eine weitergehende Subdelegation von eigentlichen Rechtssetzungsbefugnissen bedürfte denn auch einer gesetzlichen Grundlage (vgl. Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. A., Zürich 2001, Rz. 1875 f.). Da eine solche Grundlage fehlt, müssen sich Weisungen darauf beschränken, offene Begriffe in der Verordnung zu konkretisieren und so Leitlinien für den Vollzug zu geben. Wortlaut und Sinn der Rechtsverordnung sind in jedem Fall Schranke für den Inhalt der Dienstanweisung (anders offenbar Küng, S. 108). b) Nach der vorliegend zu beurteilenden Weisung des EJPD (Ziff. 2) sollen frei stehende Strassenreklamen bis zu einer gewissen Grösse bereits im Abstand von 0.5 Meter zum Fahrbahnrand zulässig sein. Damit widerspricht die Dienstanweisung explizit Art. 97 Abs. 2 SSV, der einen Abstand von 3 Metern festlegt. Von einer Konkretisierung oder Verdeutlichung der Rechtsverordnung kann keine Rede sein. Folglich ist Ziff. 2 der Weisung des EJPD für die Verwaltungsbehörden unbeachtlich (so auch das Verwaltungsgericht des Kantons Bern, 5. Februar 2002, BVR 2002, S. 322, 325 f., E. 2c; offen gelassen von der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, 28. August 2001, zitiert bei Heidi Walther Zbinden, Erste Erfahrungen mit der neuen Verordnung über die Aussen- und Strassenreklame, KPG-Bulletin 2001, S. 137, 148 f.; das Bundesgericht hat die Weisung des EJPD bei der Anwendung von Art. 97 Abs. 2 SSV bezeichnenderweise gar nicht erst erwähnt: BGr, 30. Oktober 2002, 2A.204/2002, E. 3.2, www.bger.ch). Die Baubehörde hätte die Weisung damit nicht anwenden dürfen.

#### **E. 4**

Es fragt sich schliesslich, ob die Bewilligung entgegen dem Wortlaut von Art. 97 Abs. 2 SSV erteilt werden durfte. a) Das Bundesgericht hat in einem neueren Urteil entschieden, dass im Einzelfall von Art. 97 Abs. 2 SSV eine Ausnahme gemacht werden darf (BGr, 30. Oktober 2002, E. 3.2, www.bger.ch). Im dort zu entscheidenden Fall schützte es das Bewilligungsverbot einer 1.5 Meter vom Fahrbahnrand entfernten Reklametafel, da die Verhältnisse unübersichtlich waren und die Verkehrsteilnehmer durch die Tafel abgelenkt wurden. Aus dem Entscheid ergibt sich umgekehrt, dass nicht notgedrungen jede näher als 3 Meter vom Fahrbahnrand entfernt liegende Tafel die Verkehrssicherheit beeinträchtigt. Selbst wenn eine Reklametafel unter Art. 97 Abs. 2 SSV fällt, darf sie gestützt auf die Generalklausel von Art. 6 SVG bewilligt werden (BGr, 30. Oktober 2002, 2A.204/2002, E. 2.1 und 3.2, www.bger.ch). – Das erstaunt, zumal in Art. 97 Abs. 2 SSV – anders als in Art. 96 Abs. 1 SVV – keine unbestimmten Rechtsbegriffe zu konkretisieren sind (vgl. René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, 2. A., Bern 2002, Rz. 195 f.). Die Vorschrift stellt im Gegenteil eine klare Grenze von 3 Metern auf. Andererseits ermöglicht die bundesgerichtliche Rechtsprechung, im Einzelfall sachgerechte Lösungen zu finden. Letztlich trägt sie auch dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) Rechnung, da die Reklamevorschriften offenbar nicht durchwegs mit derselben Strenge angewandt werden (vgl. die Interpellation Lauper vom 19. März 1999, beantwortet

am 19. Mai 1999, Nr. 99.3133, [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)). b) Bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der "Verkehrssicherheit" spielen örtliche und technische Verhältnisse notwendigerweise eine beträchtliche Rolle (BGr, 14. Februar 2001, Pra 2001 Nr. 130 E. 3b). Wenn die Vorinstanz diese Verhältnisse, wie hier, eingehend (durch Augenschein) erhoben und anschliessend gewürdigt hat, verfügt sie dabei naturgemäss über einen gewissen Spielraum. Aufgrund von § 50 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) darf das Gericht diesen Spielraum nicht frei überprüfen (RB 1979 Nr. 23; Häfelin/Müller, Rz. 454; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, § 50 Rz. 87 mit weiteren Hinweisen). Die Baurekurskommission ist im angefochtenen Entscheid (E. 3d) nachvollziehbar zum Schluss gelangt, dass die Verkehrssicherheit durch die Reklametafeln nicht gefährdet werde. Auf ihre zutreffenden Erwägungen kann verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG). Angesichts der Zurückhaltung bei der Überprüfung solcher technischer Fragen ist der angefochtene Entscheid zu bestätigen.

#### **E. 5**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Die Kosten sind folglich der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit 13 Abs. 2 VRG); Parteientschädigungen sind schon mangels Antrag keine zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). 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.