

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00284 vom 26. Oktober 2006

ZH Verwaltungsgericht, 2006-10-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2006.00284

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00284 du 26 octobre 2006

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00284 del 26 ottobre 2006

Regeste

Bewilligung | Benutzung des öffentlichen Grundes: bekleidete Schaufenster-Puppen vor einem Modegeschäft Grundsätze zur Benutzung des öffentlichen Grundes im Rahmen von gesteigertem Gemeingebrauch (E. 3.1). Rechtsgrundlagen der Stadt Zürich (E. 3.2). Konkretes Prüfprogramm (E. 3.3). Die Auffassung der Stadt Zürich und der Vorinstanz, wonach Schaufenster-Puppen nicht zu den an sich bewilligungsfähigen (Waren-) "Auslagen" gehören, ist nicht zu beanstanden (E. 3.4). Die vorinstanzliche Würdigung, wonach die primär Werbezwecken dienenden Schaufenster-Puppen rechtlich anders zu behandeln sind als herkömmliche Auslagen, welche zum direkten Einkauf animieren (E. 4.1), hält vor dem Willkürverbot und vor der Wirtschaftsfreiheit stand. Zu Recht wird dem öffentlichen Interesse, ein allzu heterogenes Strassenerscheinungsbild zu vermeiden, ein grosses Gewicht zugemessen. Eine gewisse pauschalisierende Betrachtungsweise ist zulässig. Das private Interesse am Aufstellen der Schaufenster-Puppen fällt gesamthaft nicht ausschlaggebend ins Gewicht (E. 4.2). Abweisung (E. 5).

Erwägungen

E. 3

Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht
Betreff: Bewilligung Benutzung des öffentlichen Grundes: bekleidete Schaufenster-Puppen vor einem Modegeschäft
Grundsätze zur Benutzung des öffentlichen Grundes im Rahmen von gesteigertem Gemeingebrauch (E. 3.1). Rechtsgrundlagen der Stadt Zürich (E. 3.2). Konkretes Prüfprogramm (E. 3.3). Die Auffassung der Stadt Zürich und der Vorinstanz, wonach Schaufenster-Puppen nicht zu den an sich bewilligungsfähigen (Waren-) "Auslagen" gehören, ist nicht zu beanstanden (E. 3.4). Die vorinstanzliche Würdigung, wonach die primär Werbezwecken dienenden Schaufenster-Puppen rechtlich anders zu behandeln sind als herkömmliche Auslagen, welche zum direkten Einkauf animieren (E. 4.1), hält vor dem Willkürverbot und vor der Wirtschaftsfreiheit stand. Zu Recht wird dem öffentlichen Interesse, ein allzu heterogenes Strassenerscheinungsbild zu vermeiden, ein grosses Gewicht zugemessen. Eine gewisse pauschalisierende Betrachtungsweise ist zulässig. Das private Interesse am Aufstellen der Schaufenster-Puppen fällt gesamthaft nicht ausschlaggebend ins Gewicht (E. 4.2). Abweisung (E. 5).
Stichworte: GESTEIGERTER GEMEINGEBRAUCH HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT ÖFFENTLICHER GRUND RECHT DER ÖFFENTLICHEN SACHEN SCHAUFENSTER-PUPPE WIRTSCHAFTSFREIHEIT
Rechtsnormen: Art. 27 BV Art. 36 BV Art. 16 VBöGS
Publikationen: - keine -
Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3 I. Mit Verfügung vom 5. August 2005 verweigerte die

Stadtpolizei Zürich der A AG, welche eine Kette von Kleidergeschäften in verschiedenen Städten der Schweiz betreibt, die Bewilligung zum Aufstellen von Schaufenster-Mannequins (Puppen) auf öffentlichem Grund vor den Ladengeschäften an der L-Strasse und an der M-Strasse. Sie stützte sich dabei auf Art. 16 der Vorschriften der Stadt Zürich über die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken vom 16. Juni 1972 (VBöGS) und die dazu erlassenen "Auflagen und Bedingungen", wonach unter Warenauslagen ausschliesslich Verkaufsstände und Warentische fielen; Schaufenster-Mannequins und ähnliche Hilfsmittel zu Reklamezwecken dürften nicht verwendet werden. Die dagegen erhobene Einsprache wies der Stadtrat am 16. November 2005 ab. II. Dagegen erhob die A AG am 22. Dezember 2005 Rekurs an das Statthalteramt Zürich, welches das Rechtsmittel am 1. Juni 2006 abwies. III. Mit Beschwerde vom 3. Juli 2006 ersuchte die A AG erneut um Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügungen und um Erteilung der nachgesuchten Bewilligung. Sie erneuerte auch ihren prozessualen Antrag auf Durchführung eines Augenscheines, welcher vom Statthalteramt zu Unrecht abgewiesen worden sei. Das Statthalteramt verzichtete auf Vernehmlassung. Für den Stadtrat Zürich ersuchte die Vorsteherin des Polizeidepartements am 24. August 2006 um Abweisung der Beschwerde. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19c Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Zur Beurteilung der vorliegenden Streitsache ist ein Augenschein nicht erforderlich. Das Statthalteramt durfte daher ohne Verletzung der Untersuchungspflicht (§ 7 Abs. 1 VRG) und ohne Verweigerung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV) auf einen Augenschein verzichten. Gleiches gilt für das jetzige Beschwerdeverfahren.

E. 3.1

Das von der Beschwerdeführerin geplante Aufstellen von Schaufenster-Mannequins (Puppen) vor ihren beiden Ladengeschäften auf öffentlichem Grund stellt so genannten gesteigerten Gemeingebrauch dar. Eine derartige Nutzung des öffentlichen Grundes fällt in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Die Verweigerung der nachgesuchten Bewilligung ist daher nur zulässig, wenn sie auf gesetzlicher Grundlage beruht, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt ist und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entspricht (Art. 36 Abs. 1-3 BV). Ferner muss die Bewilligungsverweigerung mit dem Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1, Art. 29 Abs. 1 BV) vereinbar sein (Ulrich Häfelin/Walter Haller Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. A., Zürich 2005, N. 648; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich 2002, Rz. 2392 ff. und 2412 ff.). Gesteigerter Gemeingebrauch bedarf grundsätzlich der Bewilligung. Diese ist als Bewilligung eigener Art von der Polizeierlaubnis und von der Konzession zu unterscheiden. Sie dient nicht nur dem Schutz der Polizeigüter (wie namentlich der Aufrechterhaltung eines möglichst ungehinderten und flüssigen Fussgänger- und Fahrzeugverkehrs), sondern der Koordination und Prioritätensetzung zwischen verschiedenen Nutzungen der öffentlichen Strassen. Nach der Rechtsprechung (vgl. BGE 126 I 133 E. 4d) besteht nicht nur im Anwendungsbereich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, sondern auch in jenem der Wirtschaftsfreiheit ein "bedingter Anspruch" auf Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs. Das bedeutet, dass die Behörde im Rahmen der auf ein Bewilligungsgesuch hin vorzunehmenden Interessenabwägung dem institutionellen Gehalt der Wirtschaftsfreiheit

Rechnung trägt und die Interessen der Beteiligten an der Ausübung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit angemessen berücksichtigt. Als öffentliches Interesse steht die Gewährleistung des möglichst ungestörten Gemeindegebrauchs durch die Allgemeinheit im Vordergrund. Was die privaten Interessen anbelangt, so widerspricht es der Wirtschaftsfreiheit nicht, die kommerziellen Interessen im Anwendungsbereich dieser Garantie weniger stark zu gewichten als die ideellen Interessen im Schutzbereich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Ob die Wirtschaftsfreiheit ihre Schutzwirkung überhaupt entfaltet, hängt allerdings nicht davon ab, ob und inwieweit ein Gewerbetreibender jeweils auf die Benützung des öffentlichen Grunds angewiesen ist. Trifft dies nach der Art des Gewerbes zwingend zu, werden seine privaten Interessen bei der vorzunehmenden Abwägung entsprechend höher zu gewichten sein als etwa dann, wenn der gewünschte gesteigerte Gemeindegebrauch zwar Vorteile bringt, aber nicht geradezu betriebsnotwendig ist.

E. 3.2

Die vom Stadtrat Zürich am 16. Juni 1972 erlassenen Vorschriften über die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken regeln die diesbezügliche Nutzung zu Zwecken gewerblicher, baulicher und gemeinnütziger Art (Art. 1 Abs. 1). Die Benützung des öffentlichen Grundes zu politischen, religiösen und anderen nichtgewerblichen Zwecken richtet sich nach besonderen Vorschriften anderer Erlasse (Art. 1 Abs. 3). Die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes zu Zwecken der in Art. 1 Abs. 1 genannten und damit unter die Verordnung fallenden Art bedarf der Bewilligung durch das Polizeiamt (Art. 2). Die Bewilligung wird nur erteilt, sofern die Erfordernisse des allgemeinen Verkehrs dies zulassen (Art. 5 Abs. 1). Für alle in diesen Vorschriften (vgl. Art. 9 ff. VBöGS) nicht umschriebenen (jedoch gleichwohl darunter fallenden) Benützungstypen werden Bewilligungen nur erteilt, sofern ein allgemeines Interesse oder ein anderes gleichwertiges Bedürfnis nachgewiesen wird (Art. 5 Abs. 2). In Art. 9 ff. VBöGS. werden verschiedene Benützungstypen näher geregelt, nämlich Baustellen (Art. 9-15), Verkaufstätigkeit (Art. 16 f.), Wirtschaftsbetriebe (Art. 18), Schaustellungen (Art. 19) sowie weitere Kategorien (20-24). Bei den Vorschriften des Stadtrats vom 16. Juni 1972 handelt es sich nicht um ein formelles Gesetz, sondern um einen generell-abstrakten Erlass der städtischen Exekutivbehörde, was jedoch, wenn es wie hier um die Ausübung gesteigerten Gemeindegebrauchs auf öffentlichem Grund geht, den Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage nach Art. 36 Abs. 1 BV grundsätzlich genügt, zumal es hier nicht um einen schweren Eingriff im Sinn von Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV handelt (vgl. Häfelin/Haller, N. 310; Häfelin/Müller Rz. 2404). Die Beschwerdeführerin bestreitet denn auch nicht, dass das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage erfüllt ist.

E. 3.3

Gemäss Art. 16 Abs. 1 VBöGS (in der Fassung vom 25. November 1981, im Abschnitt "B. Verkaufstätigkeit" sowie mit dem Randtitel "Verkaufsstände und hausiermässige Verkaufstätigkeit") können verschiedene in lit. a - d näher umschriebene Einrichtungen bewilligt werden, so laut lit. a "Auslagen und bediente Stände vor Verkaufsgeschäften (letztere nur während der Monate April bis Oktober)". Zwecks einheitlicher Handhabung der Bewilligungspraxis hat die Stadtpolizei ergänzend zu Art. 16 VBöGS in generell-abstrakter Form "Auflagen und Bedingungen" erlassen, gemäss deren Ziffer 1.6 "Schaufenster-Mannequins und ähnliche Hilfsmittel zu Reklamezwecken" nicht verwendet werden dürfen. Nach übereinstimmender und zutreffender Auffassung der Parteien kommt

diesen "Auflagen und Bedingungen" kein Rechtssatzcharakter zu; dazu fehlt ihnen die Verbindlichkeit (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 50 N. 37). Verbindlich werden sie erst im Einzelfall dadurch, dass sie zum integrierenden Bestandteil einer Bewilligung erklärt werden. In ihrer – hier interessierenden – generell-abstrakten Form kommt ihnen nur, aber immerhin die Funktion von verwaltungsinternen Richtlinien für die Bewilligungsbehörde zwecks einer einheitlichen und rechtsgleichen Praxis zu (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 58 ff.; VGr, 16. Dezember 1999, VB.1999.00266 E. 3). Die Beschwerdegegnerin stützt die streitbetroffene Bewilligungsverweigerung auf Art. 16 Abs. 1 lit. a VBöGS in Verbindung mit Ziffer 1.6 der genannten "Auflagen und Bedingungen". Demgegenüber hält es die Beschwerdeführerin für eine willkürliche Normauslegung, wenn die fraglichen Puppen von vornherein nicht unter "Auslagen" im Sinn von Art. 16 Abs. 1 lit. a VBöGS subsumiert werden. Das Statthalteramt hat die Auslegung der städtischen Behörden geschützt, unter anderem auch unter Hinweis auf den ihnen aufgrund der Gemeindeautonomie bei der Anwendung kommunaler Vorschriften zustehenden Beurteilungsspielraum. Vorab ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass die damit aufgeworfene Auslegungsfrage für den Entscheid über die angefochtene Bewilligungsverweigerung nicht allein massgebend ist: Handelt es sich nämlich entsprechend der Auffassung der Beschwerdeführerin um "Auslagen" im Sinn von Art. 16 Abs. 1 lit. a VBöGS, so bliebe es der Beschwerdegegnerin gleichwohl unbenommen, die Bewilligungsfähigkeit der fraglichen Puppen unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse (Standort, Beschaffenheit) zu prüfen. Handelt es sich hingegen entsprechend der Auffassung der Beschwerdegegnerin nicht um "Auslagen" im Sinn der genannten Bestimmung, rechtfertigt dieses Interpretationsergebnis für sich allein noch keine Bewilligungsverweigerung. Die Vorschriften über die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken umschreiben die darunter fallenden Erscheinungsformen in Art. 9 ff. nicht abschliessend (vgl. Art. 5 Abs. 2 und Art. 25). Das bedeutet, dass auch für andere Benützungsförmn (mithin solche, die zwar ebenfalls gewerblichen Zwecke im Sinn von Art. 1 Abs. 1 dienen, jedoch nicht unter eine der in Art. 9 ff. näher beschriebenen Kategorien einzureihen sind) im Lichte von Art. 27 BV ein bedingter Anspruch auf Bewilligung gelten gemacht werden kann (vgl. vorn E. 3.1). Unter der Prämisse dieser (von der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz) getroffenen Auslegung von Art. 16 Abs. 1 lit. a VBöGS stellt sich in erster Linie die Frage, ob die auf Ziffer 1.6 der "Auflagen und Bedingungen" gestützte Verwaltungspraxis, Schaufenster-Mannequins (Puppen) auf öffentlichem Grund generell nicht zu bewilligen, mit der verfassungsrechtlich garantierten Wirtschaftsfreiheit vereinbar sei. Damit ist auch zugleich gesagt, dass das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV) unabhängig davon zu bejahen ist, wie die unter den Parteien streitige Auslegungsfrage zu beantworten ist. Selbst wenn aber anzunehmen wäre, nach den stadträtlichen Vorschriften bleibe für die Bewilligung der streitbetroffenen Puppen kein Raum, so würde sich aufgrund der dem Verwaltungsgericht zustehenden akzessorischen Normenkontrolle (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 117 ff.) die Frage stellen, ob die kommunale Regelung mit den genannten verfassungsrechtlichen Garantien vereinbar sei (vgl. betreffend das gemäss Art. 20 VBöGS generell verbotene unentgeltliche Verteilen von Druckerzeugnissen zu Werbe- und Erwerbszwecken RB 1999 Nr. 44, bestätigt durch BGE 126 I 133).

E. 3.4

Mit der Beschwerdegegnerin und dem Statthalteramt ist festzuhalten, dass Art. 16 Abs. 1 lit. a VBöGS ohne Willkür dahin ausgelegt werden kann, dass die fraglichen Puppen keine "Auslagen" im Sinn dieser Bestimmung darstellen. Eine derartige Interpretation hält sich im Rahmen des der Gemeinde bei der Anwendung und Auslegung ihres kommunalen Rechts zustehenden Beurteilungsspielraums (dazu Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 19, § 50 N. 8). Daran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass die Bestimmung in der hier massgebenden Fassung vom 25. November 1981 (wie auch schon in jener vom 23. Februar 1977) im Gegensatz zur ursprünglichen Fassung nicht mehr nur "Auslagen", sondern neu "Auslagen und bediente Stände" nennt. Der Randtitel der ganzen Bestimmung lautet "Verkaufsstände und hausiermässige Verkaufstätigkeit". Letztere wird in Art. 16 Abs. 1 lit. b geregelt, während sich lit. c und d ausschliesslich mit dem Verkauf von Zeitungen befassen. Aufgrund von Wortlaut und Systematik der Bestimmung lassen sich daher unter "Auslagen" zwanglos nicht bediente Verkaufsstände verstehen, wozu die streitbetroffenen Puppen nicht gehören.

E. 4

Nach dem Gesagten bleibt zu prüfen, ob die von der Beschwerdegegnerin geltend gemachte Praxis, "Schaufenster-Mannequins und ähnliche Hilfsmittel zu Reklamezwecken" vor Verkaufsgeschäften auf öffentlichem Grund generell nicht zuzulassen, mit der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) vereinbar sei, das heisst insbesondere den Erfordernissen von Art. 36 Abs. 2 und 3 BV (öffentliches Interesse und verhältnismässiges Einschreiten) genügen. Ferner ist der Einwand der Beschwerdeführerin zu prüfen, eine einheitliche Verwaltungspraxis bestehe diesbezüglich gar nicht, weshalb die Bewilligungsverweigerung gegen das Gebot rechtsgleicher Behandlung (Art. 8 Abs. 1 und 29 Abs. 1 BV) verstosse.

E. 4.1

Das Statthalteramt hat erwogen, Schaufensterpuppen komme eine andere Funktion als üblichen Warenauslagen zu. Nach eigener Darstellung der Rekurrentin würden die Puppen zur Werbung im Rahmen ihres Präsentationskonzeptes und nicht für einen direkten Einkauf vor dem Geschäft aufgestellt. Eine derartige Präsentation gehe über den Zweck der traditionellen Warenauslagen hinaus. Schon aus diesem Grund erweise sich die Bewilligungsverweigerung als rechtmässig, weshalb es sich erübrige, auf die Einwendungen der Rekurrentin betreffend Uneinheitlichkeit der von der Stadtpolizei bewilligten Auslagen näher einzugehen. Entscheidend sei, dass die Rekursgegnerin im Rahmen des ihr zustehenden Ermessens eine vernünftige Grenze zwischen bewilligungsfähigen Auslagen, die dem direkten Einkauf dienten, und solchen Auslagen ziehe, welche die Kundschaft primär gezielt auf das Geschäft aufmerksam machen sollten. Würden auch letztere Auslagen als bewilligungsfähig angesehen, müsste die Stadt Zürich eine nicht mehr überblickbare Vielfalt von Warenpräsentationsformen auf öffentlichem Grund dulden. Das Interesse der Rekurrentin an einem individuellen Präsentationskonzept vermöge das Interesse der Rekursgegnerin an einer sachlich begründeten Beschränkung der Arten von Warenauslagen auf öffentlichem Boden nicht zu überwiegen. Die Bewilligungsverweigerung habe für die Rekurrentin auch keine unverhältnismässige Auswirkungen. Auch ohne bekleidete Puppen vor ihren Geschäftsfilialen verblieben ihr genügend Möglichkeiten, ihre Waren im Schaufenster und im Innern des Ladenlokals zu präsentieren. Ihre wirtschaftliche Tätigkeit werde dadurch nicht beeinträchtigt.

E. 4.2

Diese Interessenabwägung hält nicht nur vor dem Willkürverbot (Art. 9 BV), sondern auch vor der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 BV) stand. Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, vermag im Lichte der dargelegten Grundsätze (vorn E. 3.1) die vorinstanzliche Beurteilung nicht zu entkräften. Zu Recht messen die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz dem öffentlichen Interesse daran, im Strassenbild, soweit dieses durch Auslagen vor Geschäften beeinflusst wird, eine einheitliche Note zu bewahren bzw. ein allzu heterogenes Erscheinungsbild zu vermeiden, grosses Gewicht zu. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (Beschwerdeschrift Ziff. 12 und 13) erscheint es dabei nicht willkürlich, in diesem Zusammenhang zwischen Auslagen, die dem direkten Verkauf dienen, und solchen, die primär die Kundschaft auf das Geschäft aufmerksam machen wollen, zu unterscheiden. Dass dieses Unterscheidungskriterium auch im Hinblick auf das angestrebte Ziel der Beschwerdegegnerin, ein allzu heterogenes Strassenbild zu vermeiden, durchaus relevant ist, wird durch die mit der Beschwerde eingereichten Fotos nicht widerlegt. Das gilt insbesondere auch bezüglich der Referenzbilder in den Fotos 1, 2, 7 und 9; behangene Kleiderständer haben nicht die gleiche Wirkung wie bekleidete Puppen. Laut Darstellung der Beschwerdegegnerin befinden sich zudem einzelne der abgebildeten Auslagen (Fotos 7 und 9) auf privatem Grund. Zwar kann man durchaus unterschiedlicher Auffassung sein, ob sich alle auf den Referenzfotos gezeigten Präsentationen befriedigend in das Strassenbild einordnen; entscheidend ist aber nach zutreffender Beurteilung des Statthalteramts, ob die von der Beschwerdegegnerin getroffene Abgrenzung, die zur generellen Nichtzulassung von bekleideten Puppen der fraglichen Art führt, sachlich haltbar sei, was nach dem Gesagten zu bejahen ist. Daraus ergibt sich zugleich, dass auch der Vorwurf der Beschwerdeführerin, die Praxis der Stadtpolizei führe zu rechtsungleichen Verhältnissen, unbegründet ist. Die Beschwerdeführerin argumentiert in diesem Zusammenhang überdies widersprüchlich, wenn sie einerseits geltend macht, es gehe ihr vor allem darum, mit den bekleideten Puppen auf die im Laden zum Kauf angebotenen Waren aufmerksam zu machen (Beschwerdeschrift Ziff. 10), andererseits als zentrales Ziel die einheitliche Präsentation in der ganzen Schweiz mit einer durch die Puppen veranschaulichten "Corporate Identity" nennt und es in diesem Zusammenhang als nebensächlich bezeichnet, dass die vorbeiflanierenden Leute auf die im Laden angebotenen Waren aufmerksam gemacht würden (Beschwerdeschrift Ziffer 16). Es lässt sich schliesslich auch nicht einwenden, die angefochtene Bewilligungsverweigerung stütze sich zu Unrecht auf ein Unterscheidungskriterium und damit eine Praxis, welche Puppen der fraglichen Art generell (das heisst ohne Berücksichtigung der konkreten Erscheinungsform im Einzelfall) vom öffentlichen Grund vor Ladengeschäften ausschliesse. Zum einen unterscheidet die kritisierte Praxis wie dargelegt nicht unmittelbar zwischen (unzulässigen) Puppen und (zulässigen) anderen Präsentationsformen, sondern zwischen Auslagen, die – wie namentlich unbediente Verkaufsstände – eine Auswahl zum direkten Verkauf anbieten und andererseits Auslagen, welche (wie unter anderem bekleidete Puppen der streitbetroffenen Art) vorab einen Werbeeffect erzielen sollen. Zum anderen ist zwar mit derart allgemeinen Kriterien Zurückhaltung geboten. So hat etwa das Verwaltungsgericht das in Art. 20 VböGS verankerte generelle Verbot, Erwerbszwecken dienende Druckerzeugnisse und Werbeartikel auf öffentlichem Grund zu verteilen, als verfassungswidrig beurteilt (RB 1999 Nr. 44, was das Bundesgericht in Abweisung einer von der Stadt Zürich dagegen erhobenen Beschwerde bestätigte [BGE 126 I 133]). Der hier zu beurteilende Sachverhalt unterscheidet sich jedoch vom damals beurteilten Fall. Die dort streitbetroffene Nutzung des öffentlichen Grundes bewegte sich im Grenzbereich zwischen

gewöhnlichem und gesteigerten Gemeingebrauch; bei ihrem Verbot ging die städtische Behörde von gewöhnlichem Gemeingebrauch aus, während das Verwaltungsgericht unter Annahme von gesteigertem Gemeingebrauch eine Überprüfung von deren Zulässigkeit im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens vorbehielt; deswegen wies es die Streitsache zur neuen Entscheidung an den Stadtrat Zürich zurück. Zudem wurde die in jenem Fall streitbetroffene Nutzung zwar als solche kommerzieller Art gewürdigt; sie lag jedoch im Grenzbereich zwischen kommerziellen und ideellen Zwecken. Im Interesse einer einheitlichen Praxis und einer mit vernünftigen Aufwand realisierbaren "Bewirtschaftung" des öffentlichen Grundes (also der Verwaltungsökonomie) muss der Bewilligungsbehörde eine gewisse Pauschalierung zugestanden werden. Die hier vorgenommene Abgrenzung, die auf den Präsentationszweck der vor dem Geschäft aufgestellten Einrichtungen abstellt, hält sich noch im Rahmen verfassungsrechtlich zulässiger Pauschalierung. Beizupflichten ist den Vorinstanzen auch insoweit, als sie den privaten Interessen der Beschwerdeführerin an der streitbetroffenen Nutzung des öffentlichen Grundes minderes Gewicht beigemessen haben. Wie das Statthalteramt zutreffend feststellt, wird die Beschwerdeführerin durch die Bewilligungsverweigerung in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit, dem Betrieb der Ladengeschäfte, nicht wesentlich eingeschränkt. Dass ihr die fragliche Nutzung im Hinblick auf den angestrebten "einheitlichen Auftritt bei all ihren Kleidergeschäften" einen Vorteil verschaffen würde (Beschwerdeschrift Ziff. 18), fällt im Rahmen der gesamten Interessenabwägung nicht ausschlaggebend ins Gewicht. Der Vorwurf, die Bewilligungsverweigerung sei unverhältnismässig, erweist sich damit als unbegründet.

E. 5

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen. Die Gerichtskosten sind der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Als unterliegender Partei steht ihr von vornherein keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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