

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00417 vom 17. Januar 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-01-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2006.00417

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00417 du 17 janvier 2007

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00417 del 17 gennaio 2007

Regeste

Befehl | Beseitigungsbefehl (Werbestellen mit Flachbildschirmen) Die streitbetroffenen Flachbildschirme stellen keine in bisher vorhandenen Schaukästen präsentierte Objekte dar, sondern ersetzen die Schaukästen bzw. Schaufenster. Die Bildschirme sind nicht im Innern eines Kastens untergebracht, sondern ersetzen mehr oder weniger fassadenbündig die Glaswand, die bei einem Schaukasten den Blick auf den in der Tiefe des Kastens präsentierten Inhalt ermöglichen soll. Sie stellen deshalb keine bestimmungsgemässe Verwendung der bisherigen Schaukästen oder -fenster, sondern neue Einrichtungen dar, über deren Bewilligungspflicht die Baubehörde ungeachtet der vorbestehenden und teilweise bewilligten Fassadeneinbauten neu entscheiden durfte. Entsprechend der Zweckbestimmung der eingebauten Monitore, wechselnde Werbebotschaften zu zeigen, hat sie die Baubehörde zutreffend als bewilligungspflichtige Reklameanlagen gemäss § 309 lit. m PBG qualifiziert (E. 2.3). Es ist nachvollziehbar, dass die städtische Bewilligungspraxis einem Überhandnehmen von Reklameanlagen entgegen wirken will und deshalb grundsätzlich restriktiv gehandhabt wird. Um in einem schützenswerten Ortsbild die Zahl der Reklamen aus ästhetischen Gründen in Grenzen zu halten, ist die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene Differenzierung zwischen Eigen- und Fremdwerbung zulässig. Indem sie Auskündigungen für die in den betreffenden Liegenschaften ansässigen Betriebe in einem weiten Umfang zulässt, trägt sie der Eigentums- und der Wirtschaftsfreiheit hinreichend Rechnung; die stärkeren Einschränkungen für Fremdwerbung erscheinen angesichts des hohen baukünstlerischen und historischen Werts der Altstadt als verhältnismässig. Auch wenn auf den Bildschirmen unter anderem auf die in den betreffenden Liegenschaften tätigen Betriebe hingewiesen wird, überwiegt die Fremdwerbung und es ist deshalb sachgerecht, sie der für solche Reklamen geltenden strengeren Praxis zu unterwerfen (E. 3.3). Gutheissung

Erwägungen

E. 2.1

Nachdem das Amt für Städtebau mit Schreiben vom 19. August 2005 die Eigentümer der jeweiligen Liegenschaften auf die Bewilligungspflicht für das Anbringen der als Reklameanlagen qualifizierten Flachbildschirme hingewiesen und gestützt auf § 238 Abs. 2 PBG die Beseitigung verlangt hatte, liessen die Eigentümer und die Betreiberin der Werbeanlagen mit im Wesentlichen gleich lautenden Schreiben vom 19. September 2005 geltend machen, die Flachbildschirme befänden sich in seit Jahrzehnten bestehenden, schon bisher Werbezwecken dienenden Vitrinen. Das Anbringen der Flachbildschirme stelle weder eine bauliche noch eine nutzungsmässige Änderung dar und unterliege deshalb nicht der Bewilligungspflicht, weshalb auch kein Anlass zur angeordneten Beseitigung bestehe.

In der Folge erliess das Amt für Städtebau die angefochtenen Verfügungen vom 4. Januar 2006. Obwohl kein förmliches Baugesuch eingereicht worden ist und die Baurekurskommission die Frage der Bewilligungspflicht offen gelassen hat, rechtfertigt es sich angesichts der dargelegten Ausgangslage, in erster Linie die Bewilligungspflicht zu prüfen. Das erscheint umso eher geboten, als, wie dem Erläuterungsgesuch vom 11. September 2006 zu entnehmen ist, auch die Beschwerdegegnerin an einer solchen Klärung interessiert ist.

E. 2.2

Während bei der Liegenschaft L-Strasse 01 unbestritten ist, dass dort bisher zwei bewilligte Schaukästen vorhanden waren, ist bei den beiden anderen Liegenschaften der bewilligte Zustand weniger klar. Bei der Liegenschaft L-Strasse 02/N-Strasse handelt es sich um eine Fensteröffnung, die laut den Ausführungen der Beschwerdegegnerschaft schon vor Jahrzehnten zu einem Schaufenster umfunktioniert worden sei, in dem die Fotos der im dortigen Cabaret tätigen Frauen ausgehängt wurden. Bei der Liegenschaft M-Strasse 03/O-Strasse 04 befindet sich der Bildschirm im oberen Teil einer früheren Türöffnung, die in einem nicht aktenkundigen Zeitpunkt in einen Schaukasten umgewandelt worden sein soll.

E. 2.3

Vitrinen oder Schaukästen sind Behälter, die auf mindestens einer Seite mit einer Glaswand versehen sind und so den Blick auf die darin ausgestellten Gegenstände oder Dokumente ermöglichen. Im nicht kommerziellen Bereich finden sie Verwendung zur Präsentation von Sammlungsgegenständen, Trophäen oder dergleichen und zur Veröffentlichung von Mitteilungen. Im kommerziellen Bereich dienen sie der Präsentation von Verkaufsobjekten, Warenmustern oder dergleichen, der Veröffentlichung von Werbebotschaften, dem Aushang des Angebots von Gastwirtschaften usw. Im Aussenbereich sind sie in der Regel fest mit einer Gebäudefassade verbunden oder in diese eingelassen. Gegenüber Schaufenstern weisen die in die Fassade eingebauten Schaukästen regelmässig geringere Dimensionen auf und durchbrechen die Mauer nicht vollständig, sind also nur vom Äusseren des Gebäudes her zugänglich. Wie die bei den Vorakten liegenden Fotos zeigen, stellen die streitbetroffenen Flachbildschirme keine in bisher vorhandenen Schaukästen präsentierte Objekte dar, sondern ersetzen die Schaukästen bzw. Schaufenster. Die Bildschirme sind nicht im Innern eines Kastens untergebracht, sondern ersetzen mehr oder weniger fassadenbündig die (begriffsnotwendig transparente) Glaswand, die bei einem Schaukasten den Blick auf den in der Tiefe des Kastens präsentierten Inhalt ermöglichen soll. Sie stellen deshalb keine bestimmungsgemässe Verwendung der bisherigen Schaukästen oder -fenster, sondern neue Einrichtungen dar, über deren Bewilligungspflicht die Baubehörde ungeachtet der vorbestehenden und teilweise bewilligten Fassadeneinbauten neu entscheiden durfte. Entsprechend der Zweckbestimmung der eingebauten Monitore, wechselnde Werbebotschaften zu zeigen, hat sie die Baubehörde sodann zutreffend als gemäss § 309 Abs. 1 lit. m PBG bewilligungspflichtige Reklameanlagen qualifiziert.

E. 3

Die Liegenschaften mit den streitbetroffenen Reklameanlagen befinden sich allesamt in der Kernzone Altstadt gemäss Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich vom 23. Oktober 1991 (BZO) und damit in einem geschützten Ortsbild von überkommunaler Bedeutung. Alle drei Liegenschaften sind überdies im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte

von kommunaler Bedeutung aufgeführt.

E. 3.1

Gemäss Art. 43 BZO sind in den Kernzonen Bauten, Anlagen und Umschwung im ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass der typische Gebietscharakter bewahrt bleibt und eine gute Gesamtwirkung erzielt wird. Diese Anforderungen decken sich mit jenen der kantonalrechtlichen Vorschrift von § 238 Abs. 2 PBG, welche eine besondere Rücksicht auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes verlangt. Auch nach dieser Vorschrift müssen sich Bauten und Anlagen in Kernzonen nicht nur befriedigend (vgl. § 238 Abs. 1 PBG), sondern gut einordnen, das heisst, sie müssen erhöhten gestalterischen Ansprüchen genügen (BGr, 19. Juli 2005, 1P.208/2005, www.bgr.ch; VGr, 17. Dezember 2003, VB.2003.00301, E. 2). Bei der Anwendung von § 238 Abs. 2 PBG steht der örtlichen Baubehörde eine von den Rechtsmittelinstanzen zu beachtende besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zu. Sodann handelt es sich bei den Kernzonenvorschriften um kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht, dessen Auslegung durch die kommunalen Behörden nach ständiger Rechtsprechung zu schützen ist, wenn sie vertretbar und nicht rechtsverletzend ist. Auch insofern haben sich die kantonalen Rechtsmittelinstanzen bei der Überprüfung zurückzuhalten (RB 1981 Nr. 20; VGr, 19. Mai 1988, BEZ 1988 Nr. 14 E. 1h). Mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht können Rechtsverletzungen im Sinn von § 50 Abs. 2 VRG sowie gemäss § 51 VRG eine für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Hat die Baurekurskommission einen Einordnungsentscheid der kommunalen Behörde aufgehoben, so kann diese neben der Rüge der unrichtigen Feststellung des massgeblichen Sachverhalts insbesondere geltend machen, die Rekursinstanz habe ohne triftige Gründe in die besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit der kommunalen Behörde eingegriffen bzw. eine vertretbare und nicht rechtsverletzende Auslegung des kommunalen Rechts nicht geschützt. Nehmen die Rekursinstanz und das Verwaltungsgericht eine eigene umfassende Beurteilung der Gestaltung und der Einordnung des Bauvorhabens vor, so überschreiten sie in willkürlicher Weise ihre Kognition und verletzen damit gleichzeitig die Gemeindeautonomie (BGr, 21. Juni 2005, ZBl 107/2006, 430 E. 4). Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist sodann zu beachten, dass das Verbot der streitbetroffenen Reklameanlagen aus Gründen des Ortsbildschutzes eine Beschränkung der Eigentums- und der Wirtschaftsfreiheit darstellt. Die dafür erforderliche gesetzliche Grundlage findet sich in Art. 43 BZO und § 238 Abs. 2 PBG. Darüber hinaus hat die Beschränkung dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu genügen, das heisst, sie muss zur Verwirklichung der in Frage stehenden öffentlichen Interessen geeignet und notwendig sein; überdies hat der angestrebte Zweck in einem vertretbaren Verhältnis zu den dem Privaten auferlegten Freiheitsbeschränkungen zu stehen.

E. 3.2

In den angefochtenen Verfügungen hat die örtliche Baubehörde unter Berufung auf Art. 43 BZO und § 238 Abs. 2 PBG die nachträgliche Bewilligung im Wesentlichen mit der Begründung verweigert, die beleuchteten und mit wechselnder Fremdwerbung betriebenen Reklameanlagen würden weder eine gute Gesamtwirkung erzielen noch Rücksicht auf die denkmalpflegerisch besonders sensible Umgebung in der Altstadt nehmen. In den Rekursvernehmlassungen hat sie überdies auf die Tendenz zu marktschreierischer Werbung in der Zürcher Altstadt hingewiesen, die im Widerspruch zur komplexen städtebaulichen Struktur mit der zumeist wertvollen Bausubstanz und damit zum Gebietscharakter stehe. Es

bestehe eine stringente Bewilligungspraxis, die dieser sensiblen Umgebung Rechnung trage und sich dennoch differenziert des Einzelfalls annehme. Dabei müsse die Altstadt in ihrer Eigenart und typischen, unverwechselbaren Erscheinung erhalten und gestärkt werden. Die Bedeutung der Altstadt mit ihrer Vielzahl von baukünstlerisch und/oder historisch wichtigen Bauten gehe weit über diejenige eines blossen Einkaufs- und Vergnügungsquartiers hinaus, weshalb die Bewilligungspraxis verhindern müsse, dass der Eindruck eines Einkaufszentrums entstehe. Jede Art der Werbung müsse deshalb gut gestaltet sein und sich gut in die vorhandene Umgebung einfügen; die nutzungsspezifische Beschriftung stelle dabei ein wesentliches Element der Bewilligungspraxis dar. Dass die Bildschirme bei sonnigem Wetter oder geringer Publikumsfrequenz abgeschaltet würden, ändere nichts an der ungenügenden Einordnung. Durch die alle 10 Sekunden wechselnden Motive entstehe der Eindruck von bewegten Bildern, was zusammen mit der Leuchtwirkung zusätzlich zur störenden Wirkung der Anlagen beitrage. Dass in der Altstadt schon zahlreiche Werbeanlagen vorhanden seien, rechtfertige keine weitere Steigerung. Entscheidend sei dabei nicht die Gestaltung der Bildschirme, sondern die Wirkung der grellen, in rascher Folge wechselnden Bilder. Die Baurekurskommission hat nach einem Augenschein an den drei Standorten erwogen, die Bildschirme würden in der jeweiligen baulichen Umgebung nicht störend in Erscheinung treten und weder eine Beeinträchtigung der inventarisierten Bauten noch der Altstadt darstellen. Die Mehrzahl der Schaufenster entlang der L-Strasse werde von grellen Lichtern geprägt, die sich in den verschiedensten Formen in alle Richtungen ausbreiteten, um die zum Verkauf stehenden Waren und Dienstleistungen anzupreisen; diese lebendige und fröhliche Lichtschlange ziehe sich den Windungen der Strasse folgend mit wenigen Unterbrüchen vom P bis zur Q-Strasse hin. Die Strassen würden zudem von einem fast ununterbrochenen Passantenstrom belebt. Von einer mittelalterlichen dunklen Altstadt könne gerade bei der L- und M-Strasse nicht gesprochen werden und es wäre weltfremd, das dortige Strassenbild auf derartige mittelalterliche Verhältnisse zurückführen zu wollen. Schliesslich legt die Vorinstanz bezogen auf die drei Standorte dar, dass die Monitore am jeweiligen Ort die inventarisierten Gebäude nicht beeinträchtigen, sondern sich gut in die bestehende bauliche Umgebung einordnen würden. Diese sei jeweils ohnehin schon stark ausgeleuchtet, weshalb das eher matte Licht der Bildschirme, die erst aus der Nähe erkannt würden, nicht störend wirke.

E. 3.3

Diese Erwägungen der Baurekurskommission, die kaum auf die mit der Rekursvernehmlassung nachgebrachten Argumente eingehen und sich im Wesentlichen auf eine eigene ästhetische Wertung beschränken, lassen die Würdigung der örtlichen Baubehörde nicht als sachlich nicht mehr vertretbar erscheinen, sondern zielen am Kern der Sache vorbei. In besonderem Mass gilt das für die Unterstellung, die Beschwerdeführerin wolle das Strassenbild von M- und L-Strasse auf mittelalterlich dunkle Verhältnisse zurückführen. Vielmehr hat die Bewilligungsbehörde in der Rekursvernehmlassung einleuchtend dargelegt, dass sich ihre Bewilligungspraxis daran orientiere, die Altstadt in ihrer Eigenart zu erhalten, die als Baudenkmal ein kultureller Bedeutungsträger und mehr als nur ein Einkaufs- und Vergnügungsquartier sei. Unter diesem Gesichtswinkel ist es ohne weiteres nachvollziehbar, dass die städtische Bewilligungspraxis einem Überhandnehmen von Reklameanlagen entgegen wirken will und deshalb grundsätzlich restriktiv gehandhabt wird. Um in einem schützenswerten Ortsbild die Zahl der Reklamen aus ästhetischen Gründen in Grenzen zu halten, ist die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene Differenzierung zwischen Eigen- und Fremdwerbung zulässig (BGE 128 I 3 E. 4b). Indem

sie Auskündigungen für die in den betreffenden Liegenschaften ansässigen Betriebe in einem weiten Umfang zulässt, trägt sie der Eigentums- und der Wirtschaftsfreiheit hinreichend Rechnung; die stärkeren Einschränkungen für Fremdwerbung erscheinen angesichts des hohen baukünstlerischen und historischen Werts der Altstadt als verhältnismässig. Auch wenn auf den Bildschirmen unter anderem auf die in den betreffenden Liegenschaften tätigen Betriebe (Schuhladen/Cabaret/Bar bzw. Reisebüro) hingewiesen wird, überwiegt die Fremdwerbung und ist es deshalb sachgerecht, sie der für solche Reklamen geltenden strengeren Praxis zu unterwerfen. Der Hinweis der Vorinstanz auf die im Umfeld der streitbetroffenen Monitore anzutreffenden Schaufenster, Lichtinstallationen, Bar- und Wirtshausschilder usw., welche auf die in den jeweiligen Liegenschaften ansässigen Betriebe aufmerksam machen, ist deshalb nicht gerechtfertigt. Die Beschwerdeführerin macht sodann zutreffend geltend, dass die Bildschirme an den inventarisierten Gebäuden und in der historischen Altstadt stärker als Fremdkörper wahrgenommen werden als herkömmliche Werbeanlagen. Ihre Leuchtkraft und die alle 10 Sekunden wechselnden Bilder sorgen insbesondere bei Dunkelheit für optische Reize, die im schutzwürdigen Ortsbild mit guten Gründen sogar als störend gewürdigt werden können. Diesen Reklameanlagen an den in Frage stehenden Standorten die geforderte gute Einordnung abzusprechen, liegt deshalb bei weitem innerhalb des der örtlichen Baubehörde bei der Anwendung der Ästhetikvorschriften zustehenden Ermessens- und Beurteilungsspielraums. Die Vorinstanz hat somit unzulässigerweise in diesen Spielraum eingegriffen, weshalb ihr Entscheid als rechtsverletzend aufzuheben und die angefochtenen Verfügungen wiederherzustellen sind.

E. 3.4

Für die vor der Vorinstanz eventuell beantragte Rückweisung der Akten zur Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens besteht kein Anlass, nachdem der Beseitigungsbefehl nicht allein auf dem Fehlen einer Bewilligung, sondern auf einer umfassenden materiellen Prüfung der Bewilligungsfähigkeit beruht. Die angeordnete Beseitigung ist gemäss § 341 PBG geboten und angesichts des Umstands, dass lediglich die Bildschirme aus den früheren Schaukästen oder -fenstern entfernt werden müssen, auch innert der angesetzten Frist von 10 Tagen ohne weiteres verhältnismässig.

E. 4

Ausgangsgemäss sind die Kosten der Rechtsmittelverfahren unter solidarischer Haftung je zur Hälfte der Beschwerdegegnerin Nr. 1 und zu je 1/6 den Beschwerdegegnern Nrn. 2-4 aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Angesichts des der Bewilligungsbehörde entstandenen besonderen Aufwands sind sie überdies für das Verfahren vor beiden Instanzen zu einer Parteienschädigung von insgesamt Fr. 2'050.- an die Beschwerdeführerin zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer:

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