

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00260 vom 12. September 2007**

ZH Verwaltungsgericht, 2007-09-12, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2007.00260](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00260)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00260 du 12 septembre 2007

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00260 del 12 settembre 2007

## **Regeste**

Baubewilligung | Reklameanlage im Bereich einer beampelten Strassenkreuzung. Verkehrssicherheit, Beurteilungsspielraum der Bewilligungsbehörde und Frage der rechtsgleichen Bewilligungspraxis. Bei den Begriffen der möglichen Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit und der Erschwerung des Erkennens anderer Verkehrsteilnehmenden handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, bei deren Anwendung der Bewilligungsbehörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommt, in den die Rechtsmittelinstanzen nur mit Zurückhaltung eingreifen (E. 3.2). Bei der Bewilligung von Reklameanlagen unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit ist ein strenger Massstab anzusetzen (E. 3.3). Die Bewilligungsbehörde ist angesichts der örtlichen Verhältnisse in sachlich vertretbarer Weise zum Ergebnis gelangt, dass bei der im Verzweigungsbereich projektierten Reklameanlage eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit vorliegt (E. 3.6). Gleichbehandlung ist nur geboten, wenn sämtliche rechtlich relevanten tatsächlichen Elemente übereinstimmen. Es ist nicht ersichtlich und wird auch von der Beschwerdeführerin nicht im Einzelnen dargelegt, dass die von ihr angeführten Vergleichsbeispiele mit den massgeblichen Verhältnissen an der hier fraglichen beampelten Kreuzung vergleichbar wären. Es bestünde auch kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht, wenn die Bewilligung in einzelnen Vergleichsfällen rechtswidrig erteilt worden wäre (E. 4). Abweisung.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung von Beschwerden gegen Entscheide der Baurekurskommissionen zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde einzutreten.

### **E. 2**

Die Beschwerdeführerin beantragt die Durchführung eines verwaltungsgerichtlichen Augenscheins. Ein solcher erübrigt sich dann, wenn der massgebliche Sachverhalt aus den Akten hinreichend ersichtlich ist (RB 1995 Nr. 12 = BEZ 1995 Nr. 32, mit Hinweisen; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 7 N. 45). Im vorliegenden Fall hat die Baurekurskommission am 30. März 2007 bereits einen Augenschein auf dem Lokal durchgeführt. Auf die bei dieser Gelegenheit gewonnenen Erkenntnisse, die im Protokoll des Rekursverfahrens festgehalten sind, darf auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren abgestellt werden (RB 1981 Nr. 2). Das entsprechende mit Fotografien dokumentierte

Protokoll sowie die übrigen Akten geben hinreichend über die zu beurteilenden tatsächlichen Verhältnisse Aufschluss, so dass sich ein verwaltungsgerichtlicher Augenschein erübrigt.

### **E. 3**

Die Beschwerdeführerin rügt in erster Linie, die Errichtung der drei Plakatwerbbestellen sei zu Unrecht aus Gründen der Verkehrssicherheit verweigert worden.

#### **E. 3.1**

Nach Art.

#### **E. 3.2**

Beim Begriff der möglichen Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Den Behörden, die einen solchen Begriff anzuwenden haben, kommt ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Die Rechtsmittelinstanzen prüfen deren Begriffsauslegung nur mit Zurückhaltung, insbesondere soweit örtliche oder technische Verhältnisse zu würdigen sind, welche diese in der Regel besser kennen. Besondere Zurückhaltung ist geboten, wenn die rechtliche Beurteilung wesentlich von der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung abhängt, was bei der Frage der Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit durch das Anbringen von Reklamen regelmässig der Fall ist (BGr, 16. Dezember 2004, 2A.431/2004, E. 2.2, [www.bger.ch](http://www.bger.ch); BGr, 29. Januar 2003, ZBl 104/2003 S. 664 f. E. 3.1; VGr, 7. April 2004, VB.2003.00397, E. 4.3, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch); VGr, 12. März 2003, BEZ 2003 Nr. 24 E. 4b). Das Gesagte gilt auch für die Anwendung des Begriffs der Erschwerung des Erkennens anderer Verkehrsteilnehmenden.

#### **E. 3.3**

Wie bereits die Vorinstanz zutreffend ausgeführt hat, ist bei der Bewilligung von Reklameanlagen unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit praxisgemäss ein strenger Massstab anzuwenden; bereits eine potenzielle Beeinträchtigung oder eine entfernte, nicht einmal in der Regel eintretende mittelbare Gefährdung reicht aus, um die Verkehrssicherheit beeinträchtigen zu können (BGr, 16. Dezember 2004, 2A.431/2004, E. 2.2, [www.bger.ch](http://www.bger.ch), mit Hinweisen; vgl. auch Manfred Küng, Strassenreklamen im Verkehrs- und Baurecht unter besonderer Berücksichtigung der Bestimmungen und der Praxis in Stadt und Kanton Zürich, Diss. Zürich 1990, S. 49).

#### **E. 3.4**

Die parallel zur L-Strasse projektierten Plakatwerbbestellen kämen in den näheren Bereich der Verzweigung L- / M-Strasse sowie des Fussgängerstreifens über die L-Strasse zu liegen. Das Amt für Städtebau erwog in der Bauverweigerung vom 3. Oktober 2006 bzw. in der Rekursvernehmlassung vom 21. Dezember 2006, die Reklamen würden sich vor allem an die bergwärts fahrenden Verkehrsteilnehmenden aus der M-Strasse, aber auch an die nach links in die L-Strasse abbiegenden Fahrzeuglenkenden richten. Es handle sich bei der genannten Verzweigung um einen stark belasteten Verkehrsknotenpunkt. Gemäss Dienstabteilung für Verkehr werde diese Kreuzung täglich von ca. 20'000 Fahrzeugen befahren. In der L-Strasse verkehrten die Buslinien 89 und 32. Die Bushaltestelle verleite immer wieder dazu, mit "sportlichem Einsatz" eine der beiden Buslinien zu erreichen, wobei diese "sportlichen Einsätze" bei grüner wie auch roter (Licht-)Phase geleistet würden. Das Befahren bzw. Überqueren der Verzweigung L- / M-Strasse erfordere von allen Verkehrsteilnehmenden die volle Aufmerksamkeit. Deshalb müssten alle möglichen

Ablenkungseinrichtungen, welche nicht direkt mit dem Verkehrsgeschehen zu tun hätten, abgelehnt werden. Bei allen Übergängen der besagten Kreuzung handle es sich ferner um Schul- und Kindergartenwege. Im Umkreis von weniger als 400 m befänden sich fünf Volksschulen, drei Kindergärten, fünf Kinderhorte, eine Kinderkrippe sowie zahlreiche Kinderspielplätze. Die Lichtsignale seien dementsprechend als "Kindersicherungsanlage" konzipiert. Es mache keinen Sinn, die so erlangte Sicherheit durch das Aufstellen von Plakatwerbbestellen wieder zu gefährden. Die Vorinstanz erwog, die Reklamen seien insbesondere auf Fussgänger ausgerichtet, die den Fussgängerstreifen über die L-Strasse benützten, sowie auf Fahrzeuglenkende, die von der M- in die L-Strasse abbiegen würden. Die Kreuzung M- / L-Strasse sei zwar aufgrund der installierten Ampeln verhältnismässig gut gesichert. Beobachtungen anlässlich des Augenscheins hätten jedoch gezeigt, dass gerade die Ampeln der beiden von den Reklamen angesprochenen Verkehrsteilnehmenden gleichzeitig auf grün stünden. Zwar blinke gleichzeitig ein gelbes Warnlicht und die Grünphase für die Fussgänger ende früher als diejenige für die Automobilisten, doch stelle gerade diese Konstellation einen Schwachpunkt im Sicherheitskonzept für den Kreuzungsbereich dar. Es sei damit eine Stelle betroffen, die gerade durch die Kennzeichnung des Fussgängerübergangs und das auf grün stehende Signal besonders kritisch sei, weshalb eine Erschwerung des Erkennens anderer Verkehrsteilnehmender zu bejahen sei.

### **E. 3.5**

Die Beschwerdeführerin widerspricht der Vorinstanz in ihrer Einschätzung, dass die gleichzeitige Grünphase für Automobilisten und Fussgänger an der Kreuzung M■ / L-Strasse besonders kritisch sei. Es gebe in der Stadt Zürich unzählige solche Kreuzungen. Die betroffene Kreuzung sei sogar noch besser gesichert als viele andere, weil die Grünphase der Fussgänger vor jener der Automobilisten ende, so dass diese in Ruhe die Grünphase der Fussgänger abwarten könnten. Das gelbe Warnlicht, das die gleichzeitige Grünphase der Fussgänger und damit deren Vortritt kennzeichne, sei zudem bestens bekannt und werde von den Automobilisten auch ohne weiteres respektiert. Die Verkehrssicherheit an der Kreuzung sei auch mit den geplanten Reklamen gewährleistet und die Situation erfordere keine erhöhte Sicherheit.

### **E. 3.6**

Das Amt für Städtebau ist in Berücksichtigung der massgeblichen örtlichen und verkehrstechnischen Verhältnisse sowie der generell strengen Bewilligungspraxis bei Reklamen in objektiver nachvollziehbarer und sachlich vertretbarer Weise zum Schluss gekommen, dass die strittigen Reklamen aus Gründen der Verkehrssicherheit in Anwendung von Art. 96 Abs. 1 lit. a SSV nicht bewilligungsfähig sind. Die Vorinstanz ist nach Durchführung eines Augenscheins zum selben Schluss gekommen und hat damit den Beurteilungsspielraum des Amts geschützt. Ergänzend hat sie die Problematik der gleichzeitigen Lichtsignalfolge für Automobilisten und Fussgänger angeführt. Die Beschwerdeführerin rügt im Beschwerdeverfahren unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit einzig die Auffassung der Baurekurskommission, wonach die Lichtsignalfolge ein Verkehrssicherheitsproblem darstelle; sie bringt im Übrigen aber nichts vor, was die hauptsächliche örtliche und verkehrssicherheitstechnische Würdigung der Bewilligungsbehörde als sachlich unhaltbar erscheinen liesse. Es ist auch nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, eine eigene Würdigung der Verkehrssicherheit vorzunehmen, soweit die Bewilligungsbehörde ihren Beurteilungsspielraum in Berücksichtigung der

massgeblichen Umstände in sachlich vertretbarer Weise ausgeübt hat. Die Vorinstanz hat die Würdigung der Behörde, dass die projektierte Reklameanlage das Erkennen anderer Verkehrsteilnehmender im näheren Bereich von Fussgängerstreifen und Verzweigungen im Sinn von Art. 96 Abs. 1 lit. a SSV erschwere, im Grunde bestätigt und mit der Problematik der Lichtsignalfolge an der betreffenden Verzweigung lediglich untermauert. Hierzu ist sie im Rahmen der ihr gebotenen Zurückhaltung befugt, zumal sie die Auffassung der Bewilligungsbehörde nicht in Frage stellt. Auch die Auffassung, die Lichtsignalfolge stelle einen Schwachpunkt im Sicherheitskonzept des fraglichen Kreuzungsbereichs dar, erscheint bei einer Gesamtwürdigung der konkreten Umstände vertretbar. Dass auch eine andere Würdigung der Verkehrssicherheitssituation vertretbar wäre, ist hier nicht entscheidend. Demnach erweist sich der Einwand, die Verkehrssicherheit sei entgegen der Auffassung der Vorinstanzen absolut gewährleistet, als unbegründet.

### **E. 3.7**

Die Grundsätze von Art. 96 SSV werden im Übrigen in Art. 97 Abs. 1 SSV konkretisiert, wonach Strassenreklamen in unmittelbarer Nähe von Signalen untersagt sind. Nachdem keine Ausnahme gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung ersichtlich ist, erscheinen die projektierten Reklamen auch in dieser Hinsicht nicht als bewilligungsfähig, sollen sie doch augenfällig in unmittelbarer Nähe einer Lichtampel zu stehen kommen. 4. Die Beschwerdeführerin sieht in der Bewilligungsverweigerung einen Verstoß gegen die Rechtsgleichheit und das Willkürverbot, da in der Stadt Zürich an verschiedenen, durchaus identischen Orten Plakatwerbbestellen existierten, die offensichtlich bewilligt worden seien. Der Beschwerdegegner wendet dagegen ein, die Frage, ob die von der Beschwerdeführerin als Vergleichsbeispiele aufgezeigten Plakatwerbbestellen eine Verkehrsgefährdung bewirken könnten, sei nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Im Übrigen bestreitet er, dass eine oder mehrere dieser Reklameanlagen den gesetzlichen Anforderungen nicht genügten. 4.1 Die Bewilligungsbehörde muss ihren Beurteilungsspielraum pflichtgemäss ausüben, das heisst, sie hat sich insbesondere an das Gebot der rechtsgleichen Behandlung und das Willkürverbot zu halten sowie sich an anderen verfassungsrechtlichen Schranken zu orientieren (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 74 und 80). Werden verschiedene Rechtsanwendungsakte miteinander verglichen, ist das Handeln der Behörden vorab unter dem Blickwinkel des Rechtsgleichheitsgebots und nicht des Willkürverbots zu überprüfen (vgl. etwa Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich 2006, N. 527). Eine Verletzung des Willkürverbots im Sinn von Art. 9 BV wäre ohnehin nur anzunehmen, wenn die Bauverweigerung offensichtlich unhaltbar wäre, was im vorliegenden Fall gerade nicht ersichtlich ist (vgl. oben E. 3.6). 4.2 Sofern ein Rechtssatz durch das Verwenden unbestimmter Rechtsbegriffe einen Spielraum offen lässt, hat die rechtsanwendende Behörde davon in allen gleich gelagerten Fällen gleichen Gebrauch zu machen; der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn gleiche tatsächliche Situationen von der nämlichen Behörde ohne sachlichen Grund unterschiedlich behandelt werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, N. 507 f. mit Hinweisen). Die von der Beschwerdeführerin fotografisch festgehaltenen Situationen sollen aufzeigen, dass an anderen Standorten in der Stadt Plakatwerbbestellen an vergleichbaren Kreuzungen mit vergleichbaren Lichtsignalen bzw. Lichtsignalfolgen bewilligt wurden. Der Beschwerdegegner hat die Bauverweigerung nun aber vor allem mit dem hohen Verkehrsaufkommen an der betreffenden Verzweigung, der in unmittelbarer Nähe sich befindenden Bushaltestelle für 2 Buslinien und den damit zusammenhängenden "sportlichen" (und damit gefährlichen) Fussgängeranordnungen, sowie der regen Benutzung

der Verzweigung durch Kinder aufgrund der hohen Schul- und Kindergartendichte am betreffenden Ort begründet. Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, inwieweit die von ihr fotografisch festgehaltenen "identischen Situationen" (auch) in Bezug auf diese Gegebenheiten vergleichbar sind. Gleichbehandlung ist aber nur geboten, wenn sämtliche rechtlich relevanten tatsächlichen Elemente übereinstimmen (vgl. BGE 112 Ia 193 E. 2b mit Hinweisen; Regina Kiener/Walter Kälin, Grundrechte, Bern 2007, S. 352). Eine solche Würdigung der massgeblichen Sachverhaltselemente hat die Bewilligungsbehörde vorgenommen. Es ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht im Einzelnen dargelegt, dass die fotografisch festgehaltenen Situationen, aus der die Beschwerdeführerin einen Anspruch auf Gleichbehandlung ableiten will, mit den massgeblichen Verhältnissen an der hier fraglichen beampelten Kreuzung vergleichbar wären. Von identischen Situationen kann ohnehin keine Rede sein. Im Übrigen gäbe auch eine allfällige rechtswidrige Erteilung von Bewilligungen in einzelnen Fällen der Beschwerdeführerin noch keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht (vgl. BGr, 12. März 2004, 2A.449/2003, E. 5.2, [www.bger.ch](http://www.bger.ch)). Damit erweist sich die Rüge der Verletzung des Gleichbehandlungsgebots als unbegründet. 5. Sind die von der Beschwerdeführerin angeführten Beispiele mit der Situation, welche der hier zu beurteilenden Baubewilligung zu Grunde liegt, unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit nicht vergleichbar, erweist sich auch die Rüge der Verletzung der Wirtschaftsfreiheit bzw. der Wettbewerbsgleichheit als Folge einer angeblich rechtsungleichen Bewilligungspraxis für Reklamen auf privatem und öffentlichem Grund als unbegründet.

#### **E. 6**

Zusammenfassend hat der Beschwerdegegner seinen Spielraum bei der Auslegung und Anwendung der massgeblichen Verkehrssicherheitsvorschriften pflichtgemäss ausgeübt, und hat die Vorinstanz die verkehrssicherheitstechnische Würdigung des Beschwerdegegners zu Recht geschützt. Demnach erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 70 VRG); eine Parteientschädigung steht ihr von vornherein nicht 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.