

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00290 vom 23. Oktober 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-10-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00290

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00290 du 23 octobre 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00290 del 23 ottobre 2014

Regeste

Baubewilligung | Generelles Plakatierungskonzept. Einzelfallbeurteilung. Genügende Einordnung. Ästhetikgeneralklausel. Kognition. Gemäss § 238 Abs. 1 PBG sind Bauten und Anlagen für sich und ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird. Dies gilt auch für Reklameanlagen. Es ist dabei zulässig, dass die Gemeinde das Anbringen von Plakatstellen in Form eines generellen Plakatierungskonzepts den gebotenen ästhetischen Schranken unterwirft um eine rechtsgleiche Behandlung verschiedener Gesuchsteller zu ermöglichen. Voraussetzung hierfür ist indessen, dass die Gemeinde ihre Vorstellungen in der Form von Richtlinien konkretisiert hat. Ausserdem entbindet eine solche generelle Regelung die Bewilligungsbehörden jedoch nicht von einer Einzelfallbeurteilung (E. 3.3). Im vorliegenden Fall ist das generelle Plakatierungskonzept der Gemeinde als geeignet und vernünftig zu erachten (E. 3.6.1). Ausserdem haben sowohl die Beschwerdegegnerin als auch die Vorinstanz eine einzelfallbezogene Beurteilung der in Frage stehenden Plaktierungsprojekte vorgenommen (E. 3.6.2). Abweisung

Erwägungen

E. 3

Mit Schreiben und Planvorlage vom 27. Juli 2013 beehrte die Beschwerdeführerin die baupolizeiliche Zustimmung zur Erstellung von zwei V-förmig angeordneten Plakatwänden entlang der D-Strasse auf Kat.-Nr. 01. Mit Beschluss vom 10. September 2013 verweigerte die Beschwerdegegnerin die entsprechende Bewilligung.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, sowohl die Beschwerdegegnerin als auch die Vorinstanz hätten keine Einzelfallbeurteilung vorgenommen, ob sich die beiden Plakatstellen gemäss § 238 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) genügend in das konkrete Umfeld einordnen würden, sondern nur auf das generelle Plakatierungskonzept der Beschwerdegegnerin verwiesen. Dies sei rechtswidrig. Anhand einer Einzelfallbeurteilung ergebe sich zudem, dass eine genügende Einordnung vorliege. Der vorgesehene Standort liege in der Industriezone und damit in einem Baugebiet, in welchem sich die beantragten Plakatstellen ohne Weiteres als zonenkonform erwiesen. Da sich eine andere, 25 Meter entfernte Plakatstelle vorliegend auf der anderen Strassenseite befinde, bilde diese mit den beiden beantragten, V-förmig angeordneten Plakatstellen keine visuelle Einheit. Deshalb spiele es keine Rolle, dass die Luftlinie zwischen diesen Plakatstellen – entgegen dem Plakatierungskonzept der Beschwerdeführerin – weniger als 150 Meter betrage. Zudem sei auch das Grüngelände, wo die beiden beantragten

Plakatwerbbestellen zu stehen kämen, in keiner Weise beeinträchtigt und werde genau gleich wahrgenommen wie in der Vergangenheit.

E. 3.2

Gemäss § 238 Abs. 1 PGB sind Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird. § 238 Abs. 1 PGB ist eine positive ästhetische Generalklausel. Sie verbietet nicht bloss eine Verunstaltung, sondern verlangt eine positive Gestaltung (BGr, 16. Mai 2008, 1C_346/2007, E. 3.3.1; VGr, 6 Oktober 2010, VB.2009.00604, E. 5.3). Die Beurteilung, ob mit einem Bauvorhaben eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird, erfolgt nicht nach subjektivem Empfinden, sondern nach objektiven Massstäben und mit nachvollziehbarer Begründung (BGr, 28. Oktober 2002, 1P.280/2002, E. 3.5.2; VGr, 18. Juni 1997, BEZ 1997 Nr. 23 E. 4b/aa; 8. März 2006, VB.1999.00344/345, E. 3.2). Dabei ist eine umfassende Würdigung aller massgeblicher Gesichtspunkte vorzunehmen (VGr, 2. März 2000, BEZ 2000 Nr. 17 E. 5 und 6b). Im Zusammenhang mit Reklametafeln ist vor allem die Frage zu stellen, ob eine genügende Einordnung zu bejahen ist.

E. 3.3

Reklameanlagen sind wie andere Bauvorhaben anhand von § 238 Abs. 1 PGB einzelfallweise auf ihre Einordnung in die jeweilige Umgebung hin zu überprüfen. Es ist dabei zulässig, dass die Gemeinde das Anbringen von Plakatstellen in Form eines generellen Plakatierungskonzepts den gebotenen ästhetischen Schranken unterwirft, um eine rechtsgleiche Behandlung verschiedener Gesuchsteller zu ermöglichen (BGE 128 I 3, E. 5b; VGr, 28. Januar 2004, VB.2003.00169, E. 2). Voraussetzung dafür, dass Gesuche für Plakatstellen im Rahmen einer derartigen "Gesamtbetrachtung" in rechtskonformer Weise überprüft werden könnten, ist indessen, dass die Gemeinde ihre Vorstellungen in der Form von Richtlinien – oder zumindest in einer solche Richtlinien widerspiegelnden Praxis – konkretisiert hat (vgl. VGr, 24. September 2002, VB.2002.00085, E. 2a, mit Hinweisen). Eine solche generelle Regelung der Modalitäten der Plakatierung im Rahmen eines "Gesamtkonzepts" entbindet die Bewilligungsbehörden jedoch nicht von einer Einzelfallbeurteilung. Es ist deshalb nicht zulässig, Plakatstellen nur generell, ohne Prüfung der konkreten Einordnungssituation, auszuschliessen (VGr, 28. Januar 2004, VB.2003.00169, E. 2).

E. 3.4

Den Gemeinden steht bei der Anwendung der Ästhetikgeneralklausel als Ausfluss der Gemeindeautonomie ein gewisser Ermessensspielraum zu, um die in der Norm verwendeten offenen Formulierungen ortsbezogen zu konkretisieren. Trotz dieses Ermessensspielraums der Gemeinden ist die Vorinstanz seit der mit Urteil VB.2013.00468 vom 17. Dezember 2013 eingeleiteten neuen Praxis des Verwaltungsgerichts allerdings nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, ihre gesetzliche Überprüfungsbefugnis auszuschöpfen und insbesondere auch eine Ermessenskontrolle durchzuführen (§ 20 Abs. 1 lit. c VRG). Bei der Angemessenheitskontrolle des kommunalen Entscheids muss die Vorinstanz die angeführten Entscheidungsgründe gebührend berücksichtigen und sich mit den Kriterien aus-einandersetzen, welche von der Baubehörde entwickelt wurden. Abgesehen von der inso-weit gebotenen Rücksichtnahme rechtfertigt sich allerdings keine weitergehende Einschränkung der grundsätzlich vollen Kognition der Vorinstanz (VGr,

17. Dezember 2013, VB.2013.00468). Bei unzulässiger Kognitionsbeschränkung beginge das Gericht eine formelle Rechtsverweigerung im Sinn von Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BGr, 21. April 2004, 1/P.401/2003, E. 2.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1657).

E. 3.5

Das Verwaltungsgericht verfügt bei der Überprüfung des Entscheids der Vorinstanz über eine Rechtskontrolle. Es hat zu prüfen, ob sich der Rekursentscheid unter Berücksichtigung der erstinstanzlichen Entscheidungsgründe als rechtmässig erweist. Eine Überprüfung der Angemessenheit steht dem Verwaltungsgericht hingegen nicht zu (§ 50 Abs. 2 VRG). Insofern kann das Verwaltungsgericht den Entscheid der Vorinstanz nur aufheben, wenn diese eine Rechtsverletzung begangen hat.

E. 3.6

Nach voran Gesagtem hat das Verwaltungsgericht zu prüfen, ob die Vorinstanz im Rahmen der erwähnten Kognitionspraxis die Untersuchung des Bauentscheids unter gebührender Berücksichtigung der kommunalen Entscheidungsgründe vornahm beziehungsweise ob die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz lediglich auf das generelle Plakatierungskonzept eingingen oder auch eine Einzelfallbeurteilung tätigten.

E. 3.6.1

Sowohl die Beschwerdegegnerin als auch die Vorinstanz nahmen zunächst Bezug auf das Plakatierungskonzept der Stadt Wädenswil, welches am 14. Oktober 2002 mit Beschluss-Nr. 346 über die gesamtkonzeptionelle Plakatierung auf öffentlichem und privatem Grund erlassen wurde. In einem Entscheid der Vorinstanz im Jahr 2003 wurde dieses Konzept bereits als geeignet für eine gleichmässige Rechtsanwendung erachtet; jedoch hielt die Vorinstanz ebenso fest, dies entbinde sie nicht von der Pflicht, jeden Einzelfall anhand der einschlägigen gesetzlichen Vorschriften separat zu würdigen (BRKE II, 1. Juli 2003, Nr. 126/2003, E. 6, BEZ 2003 Nr. 39; bestätigt in BRGE II, 6. Dezember 2011, Nr. 0289/2011, E. 6.1). Das Plakatierungskonzept der Beschwerdegegnerin nimmt eine Unterteilung in drei verschiedene Gebietsarten vor (Plakatierungsschwerpunkte [rot], zurückhaltende Plakatierung [blau] und Ortsbild von überkommunaler Bedeutung [grün]). In rot bezeichneten Gebieten, wie dem im konkreten Fall betroffenen, ist die höchstmögliche Werbedichte (Abstände zwischen den einzelnen Plakatträgern von nur 150 Metern) vorgesehen, sind die grössten Werbeflächen erlaubt (Format B12) und ist die Anordnung von Plakatträgern auch rechtwinklig zur Fahrbahn möglich. Dieses Konzept wurde von der Vorinstanz als im Licht von § 238 PBG möglich, sinnvoll und vernünftig erachtet. Demnach sei nicht zu erkennen, wie sonst eine Gemeinde auf das Mass der nach ihrem Ermessen noch ortsbildverträglichen Werbedichte überhaupt Einfluss nehmen könnte, ohne das Gebot rechtsgleicher Behandlung aller Werbewilliger zu beeinträchtigen. Diese Argumentation der Vorinstanz erscheint rechtmässig. Den Gemeinden ist es im Licht von § 238 Abs. 1 PBG gestattet, neben den üblichen ästhetischen Beurteilungskriterien auch die bestehende Werbedichte entlang des massgeblichen Strassenzugs und die Verkehrslage des Bauvorhabens zu würdigen, um einer übermässigen Dichte von Reklameanlagen entgegenzuwirken (vgl. auch BRGE II, 6. Dezember 2011, Nr. 0289/2011, E. 5.2).

E. 3.6.2

Schliesslich haben sowohl die Beschwerdegegnerin als auch die Vorinstanz entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin eine einzelfallbezogene Anwendung vorgenommen und nicht nur generell auf das Plakatierungskonzept verwiesen. Die Beschwerdegegnerin begründet in ihrem Entscheid vom 10. September 2013 in Ziff. E ausführlich und einzelfallbezogen, wieso die Bewilligung der beiden geplanten Plakatträger verweigert wird. Die Hauptargumente bestehen in der Werbedichte (unterschnittener Mindestabstand) und in der letzten Grünfläche des Gebiets. In ihrer Beschwerdeantwort vom 26. Juni 2014 setzt sich die Beschwerdegegnerin zudem mit dem von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Argument auseinander, der geforderte Mindestabstand von 150 Metern sei im konkreten Fall nicht unterschritten, da die geltend gemachten, bereits bewilligten Plakatstellen im Abstand von 25 und 200 Metern sich auf der anderen Strassenseite als die beantragte Plakatstelle befänden. Die Beschwerdegegnerin führt diesbezüglich aus, dass aufgrund der geringen Breite der D-Strasse die Plakatwände auf beiden Strassenseiten in ihrer Gesamtheit wahrgenommen würden. Würde der Argumentation der Beschwerdeführerin gefolgt, so könnte alle 75 Meter eine neue Plakatwand aufgestellt werden und würde der Sinn und Zweck des Plakatierungskonzepts massiv unterlaufen. Des Weiteren weist die Beschwerdegegnerin erneut darauf hin, dass die beiden Plakatflächen zudem vor dem letzten Grüngelände zu stehen kämen und das für das Ortsbild verträgliche Mass an Reklameanlagen so überschritten würde. Die Vorinstanz berücksichtigte in E. 7.2 des angefochtenen Entscheids diese einzelfallbezogene Argumentation der Beschwerdegegnerin. Die projektierte neue Plakatstelle würde zusammen mit der gegenüberliegenden ins Blickfeld der Verkehrsteilnehmer rücken, und zwar in beide Fahrrichtungen. Beide Standorte würden die entsprechende Passage geradezu einrahmen. Diese Prüfung der Vorinstanz erscheint korrekt. Die bestehende Werbedichte durfte von der Vorinstanz zur Verweigerung von Baubewilligungen für Reklametafeln in die Beurteilung miteinbezogen werden (vgl. auch BRGE II, 6. Dezember 2011, Nr. 0289/2011, E. 5.2). Ebenso hielt die Vorinstanz einzelfallbezogen die Argumentation für angemessen, dass die neu projektierte Plakatstelle exakt vor den letzten kurzen Grünstreifen auf der Nordseite der D-Strasse zu stehen käme und diesen in einer mit § 238 Abs. 1 PBG nicht mehr vereinbar Weise beeinträchtigen würde. Auch diese Prüfung wurde korrekt, in Übereinstimmung mit den in E. 3.4 genannten Vorgaben vorgenommen. § 238 Abs. 1 PBG hat zum Ziel, eine den ästhetischen Anforderungen entsprechende Umgebung und unter Umständen die gestalterische Kontinuität des Gebiets zu gewährleisten. Der Schutz von Grünflächen kann in Ausübung des Ermessens der Gemeinden unter diesen Zweck fallen (vgl. ähnlich z. B. auch VGr, 22. Februar 2012, VB.2011.00531, E. 5.3).

E. 3.7

Zusammengefasst hat sich die Vorinstanz mit den entscheidrelevanten Begründungen der Beschwerdegegnerin in genügender Weise auseinandergesetzt und eine ausreichende einzelfallbezogene Beurteilung des vorliegenden Falls vorgenommen. Die Vorinstanz hat damit ihre Kognition nicht in unrechtmässiger Weise beschränkt. Die Rekursabweisung und die damit einhergehende Bestätigung der erstinstanzlichen Baubewilligungsverweigerung erweisen sich als rechtmässig. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

E. 4.1

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Bei diesem Ausgang steht der Beschwerdeführerin des Weiteren keine Parteientschädigung im Sinn von § 17 VRG zu.

E. 4.2

Ebenso wenig wird der Beschwerdegegnerin Parteientschädigung zugesprochen. Die mögliche Entschädigungsberechtigung von Gemeinwesen stellt einen Ausnahmefall dar (Plüss, § 17 N. 50 ff.). Da vorliegend weder eine anwaltliche Vertretung noch ein übermässiger Aufwand des Gemeinwesens vorliegt, sind die Voraussetzungen von § 17 VRG nicht erfüllt.

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