Inhaltsverzeichnis

C
Stichwortverzeichnis 11

1.2 §§ 18 Abs. 1 und 42 Abs. 1 VRG, Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement der Gemeinde Baar

Regeste:
§§ 18 Abs. 1 und 42 Abs. 1 VRG, Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement der Gemeinde Baar – Überprüfung der Rechtmässigkeit eines generell-abstrakten Erlasses (Reklamereglement), im Anwendungsfall.

Aus den Erwägungen:

3. Die Rechtmässigkeit eines generell-abstrakten Erlasses kann im Anwendungsfall überprüft werden (BGE 116 Ia 207; siehe auch § 18 Abs. 1 und § 42 Abs. 1 VRG). Der Regierungsrat ist insbesondere berechtigt, gemeindliche Erlasse auf die Übereinstimmung mit höherrangigem Recht zu überprüfen (vgl. BGE 108 Ia 46; ZBl 75/1974, S. 40; Marco Weiss, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, Zürich 1983, S. 133 ff.). Bei der vorfrageweisen (konkreten, akzessorischen) Normenkontrolle beschränkt sich die Prüfung inhaltlich auf jenen Teil der Norm, der gerügt und der für den konkreten Fall massgeblich ist (vgl. BGer-Urteil vom 16. August 2013 [2C_599/2012]).

a) Die Beschwerdeführerin zweifelt an der Rechtmässigkeit von Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement. Sie macht geltend, dass die Begrenzung der Plakatgrösse auf 4 m^2 bzw. im Rahmen eines Reklamekonzepts auf 8 m^2 unzulässig sei. Die meisten handelsüblichen Plakate würden ein grösseres Format aufweisen und die von ihr angebotenen Big Poster ohnehin. Für sie komme die Ablehnung des Bewilligungsgesuchs deshalb einem generellen Betriebsverbot gleich, da sie ausschliesslich Werbung mit Big Poster betreibe. Dadurch werde sie auf dem Gemeindegebiet Baar vollständig von einer Geschäftstätigkeit ausgeschlossen. Eine generelle Verweigerung der Bewilligung stelle einen rechtswidrigen Eingriff in die Freiheitsrechte des Grundeigentümers dar. Ein kommunaler Erlass, der ein generelles Verbot für Plakatformate über 4 m^2 ausspreche, verstosse gegen die in der Schweizerischen Bundesverfassung garantierte Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit und sei deshalb rechtlich nicht haltbar.

b) Der hier in Frage stehende Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement lautet wie folgt:

«Fremdreklamen dürfen die Grösse von 4.00 m^2 nicht überschreiten. Dies gilt auch für Eigenreklamen und Firmenanschriften. Sofern ein Reklamekonzept für das Gebäude vorliegt, sind auch grössere Flächen möglich.»

Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, die obgenannte Regelung stelle einen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) dar. Ob sich diese Rechtsauffassung als zutreffend erweist, ist nachfolgend (vorfrageweise) zu prüfen.

4. Das gewerbsmässige Aushängen von Plakaten auf privatem Grund fällt in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit (BGE 128 I 3; BGE 128 I 295). Dieses verfassungsmässige Recht sowie die Eigentumsgarantie können unter den in Art. 36 BV genannten Voraussetzungen eingeschränkt werden. Danach bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage (a). Weiter müssen sie durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter (b) gerechtfertigt und verhältnismässig (c) sein. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein.

a) Die Nichtbewilligung einzelner Plakatwerbestellen wurde vom Bundesgericht stets als leichter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit qualifiziert (vgl. BGer-Urteil vom 8. Januar 2008 [1C_12/2007]). Als schwerer Eingriff wurde nur das vollständige Verbot von Fremdreklamen auf Privatgrund bewertet (vgl. BGer-Urteil vom 12. Mai 1998 [1P.122/1998]). Ein derartiges Verbot besteht in der Gemeinde Baar weder rechtlich noch faktisch. Handelt es sich vorliegend somit um einen leichten Eingriff, so genügt als gesetzliche Grundlage ein Gesetz im materiellen Sinn oder eine Generalklausel (vgl. BGer-Urteil vom 4. November 2008 [1C_293/2008]). Das Reklamereglement stützt sich sowohl auf § 69 Ziff. 2 Gemeindegesetz vom 4. September 1980 (GG; BGS 171.1) als auch auf § 7 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11). Die vorliegend umstrittene Beschränkung der zulässigen Reklamegrösse findet somit in Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Sie ist hinreichend klar und entspricht damit den Anforderungen des Legalitätsprinzips.

b) Beim Begriff des öffentlichen Interesses handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, bei dessen Auslegung der zuständigen Verwaltungsbehörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommt, sofern ihre besonderen Kenntnisse oder ihre Vertrautheit mit den tatsächlichen Verhältnissen für die Auslegung bedeutsam sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen 2010, 6. Aufl., N 535 ff.). Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung aus, dass die Einwohnergemeinde Baar im Sinne der Wahrung der Verkehrssicherheit, der Landschafts- und Ortsbildpflege eine zurückhaltende Handhabung mit Reklamen anstrebe. Das Reklamereglement sei am 15. Dezember 2009 von der Gemeindeversammlung genehmigt worden. Damit komme auch der Wunsch der Bevölkerung zum Ausdruck, die Gemeinde vor einer Reklameflut, insbesondere von Grossreklamen, zu schützen. Die Einschränkung der zulässigen Grösse von Reklamen liege somit im öffentlichen Interesse. Diese Beurteilung ist zutreffend. Regelungen über die zulässige Reklamegrösse drängen sich zunächst aus Gründen der Verkehrssicherheit auf. Es entspricht allgemeiner Lebenserfahrung, dass Grossreklamen im Nahbereich von Strassen geeignet sein können, die Strassenbenützer abzulenken und die Verkehrssicherheit entsprechend zu beeinträchtigen. Dabei geht es insbesondere auch darum, dass ein reibungsloser Gebrauch des öffentlichen Grunds im Allgemeinen gewährleistet wird. Weiter steht die vorliegende Normierung im Interesse des Landschafts- und Ortsbildschutzes und dient damit auch der Durchsetzung ästhetischer Anliegen. Sie wirkt einer unansehnlichen Konzentration von Reklameflächen entgegen, fördert eine geordnete Werbung auf dem Gemeindegebiet und trägt dem Erscheinungsbild einer Ortschaft als Ganzes, der Ästhetik einzelner Strassenzüge und Plätze, wie auch der Würde von his-

torischen Stätten und Amtsgebäuden sowie der Einzigartigkeit von Natur- und Kunstdenkmälern Rechnung (vgl. BGE 128 I 3). Damit steht fest, dass die hier umstrittene Bestimmung zur Verwirklichung der Verkehrssicherheit sowie der Landschafts- und Ortsbildpflege massgeblich beiträgt (vgl. auch Art. 1 Reklamereglement). Sie liegt damit im öffentlichen Interesse, anerkennt doch auch die höchstrichterliche Rechtsprechung, dass mitunter der Ortsbildschutz ein taugliches Kriterium zur Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit im Plakatwesen darstellt (vgl. BGer-Urteil vom 5. Juli 2006 [1P.84/2006]).

c) Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit knüpft unmittelbar am öffentlichen Interesse an. Er verlangt, dass die Massnahmen zur Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich sind sowie zumutbar bleiben (vgl. BGE 138 II 346). Ungeeignet ist eine Anordnung, wenn sie mit Blick auf das angestrebte Ziel keinerlei Wirkung zeigt oder die Erreichung dieses Zwecks sogar erschwert oder verhindert (vgl. BGE 130 I 140). Die Erforderlichkeit eines Eingriffs fehlt, wenn eine aus Sicht des Bürgers weniger einschneidende Anordnung das angestrebte Ziel ebenso erreicht (BGE 136 II 457). Entscheidend ist dabei der Eignungsnachweis der Massnahmenalternative. Eine mildere Massnahme fällt als ungeeignet ausser Betracht, wenn sie eine geringere Zwecktauglichkeit als die ursprünglich ins Auge gefasste Vorkehrung aufweist (d.h. «nicht den erwünschten Erfolg» zeitigt; BGE 129 I 35). Gleiches gilt, wenn die mildere Massnahme zwar zwecktauglich wäre, das Gemeinwesen aber einen grossen Mehraufwand in Kauf zu nehmen hätte (BGE 101 Ia 336). Eine Verwaltungsmassnahme ist unzumutbar, wenn keine angemessene Zweck-Mittel-Relation, bei Eingriffen also kein vernünftiges Verhältnis zwischen konkretem Eingriffszweck und konkreter Eingriffswirkung vorliegt. Darum ist eine geeignete und erforderliche Massnahme gleichwohl unverhältnismässig, wenn der damit verbundene Eingriff in die Rechtsstellung des betroffenen Bürgers im Vergleich zur Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen unvertretbar schwer wiegt (BGE 135 I 176).

Die Eignung der vorliegend streitigen Anordnung ist ohne weiteres gegeben. Eine Regelung über die zulässige Grösse von Fremd- und Eigenreklamen wahrt die Verkehrssicherheit und dient darüber hinaus dem Schutz des Landschafts-, Orts- und Strassenbilds (vgl. auch oben E. 4b.). Auch die Notwendigkeit der kritisierten Bestimmung ergibt sich aus verkehrspolizeilichen sowie landschafts- und ortsbildschützerischen bzw. ästhetischen Gründen. Neben dem Umstand, dass das Anbringen, Versetzen und Ändern von Reklamen grundsätzlich einer Bewilligung bedarf (vgl. Art. 5 Reklamereglement; Art. 99 Signalisationsverordnung [SSV; SR 741.21]; Art. 22 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung [RPG; SR 700]), steht es einer Gemeinde im Rahmen der ihr zustehenden Kompetenzen frei, das Anbringen von Reklamen und Plakaten nach Art und Grösse zu normieren bzw. für bestimmte Zonen oder Gebäude überhaupt zu untersagen (vgl. BGE 128 I 3). Eine Bewilligungspflicht für Reklamen auf dem Gemeindegebiet, verbunden mit entsprechenden Sachnormen, ist daher nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich, um die im öffentlichen Interesse liegenden Ziele zu verwirklichen. Entscheidend kommt hinzu, dass Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement keine starre Grössenbegrenzung auf 4 m^2 vorsieht. Vielmehr lässt die erwähnte Bestimmung grössere Flächen zu,

sofern ein Reklamekonzept für das Gebäude eingereicht wird, in dem die Modalitäten (z. B. Standort, Grösse, Form, Farbe, Ausführung, Häufigkeit etc.) der Plakatierung unter Bezugnahme und Berücksichtigung der verfolgten öffentlichen Anliegen festgelegt werden. Mit diesem Ansatz bewegt sich die Vorinstanz im Rahmen der Gestaltungsfreiheit, die ihr die bundesgerichtliche Rechtsprechung belässt. Insbesondere ist eine andere, mildere und zwecktauglichere Normierung als die hier umstrittene nicht ersichtlich. Im Weiteren basiert der vorliegende Eingriff auf einem vernünftigen Verhältnis zwischen konkretem Eingriffszweck und konkreter Eingriffswirkung. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin spricht Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement kein generelles Verbot für Plakatformate über 4 m^2 aus. Wie bereits ausgeführt, sind grössere Formate möglich, sofern ein Reklamekonzept für das Gebäude eingereicht wird. Hinzu kommt, dass das Reklamereglement mit Art. 6 eine Ausnahmeklausel enthält. Danach sind Ausnahmen vom Reglement gestattet, sofern besondere Verhältnisse dies rechtfertigen und die Ausnahme dem Zweck dieses Reglements nicht zuwiderläuft. Gründe für eine Ausnahme sind durch den Gesuchsteller darzulegen. Das damit zum Ausdruck gebrachte Bedürfnis der Gemeinde Baar, eine Flut von Grossreklamen zu verhindern resp. grössere Plakate lediglich dann zuzulassen, wenn ein Reklamekonzept vorliegt oder besondere Verhältnisse dies rechtfertigen, ist nachvollziehbar. Es kann nicht verheimlicht werden, dass es regelmässig die grossformatigen Reklamen sind, die in einem Spannungsverhältnis zu den verkehrspolizeilichen und ästhetischen Anliegen stehen. Dass in diesen Fällen ein Konzept verlangt wird, welches eine umfassende Würdigung der konkreten Situation zulässt, erscheint daher sachgerecht. In diesem Rahmen ist es denn auch möglich, die Modalitäten (z. B. Standort, Grösse, Form, Farbe, Ausführung, Häufigkeit etc.) der Plakatierung für das Gebäude und seine Umgebung verbindlich festzulegen. Es geht also nicht um einen generellen Ausschluss von Grossreklamen, sondern um eine umfassende, einzelfallweise Beurteilung solcher Gesuche. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann nur ein undifferenziertes und ausnahmsloses Verbot von Fremdreklamen auf privatem Grund einen unverhältnismässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie bewirken (vgl. BGE 128 I 3). Dies ist hier – wie zuvor dargelegt – nicht der Fall. Die umstrittene Bestimmung verbietet weder Fremdreklamen noch beinhaltet sie ein starres, ausnahmsloses Verbot von Reklamen über 4 m^2. Sie ist genügend flexibel, um in Rücksicht auf die jeweilige Situation unterschiedlich grosse Plakatwerbungen zu ermöglichen. Von einem generellen Betriebsverbot für die Beschwerdeführerin auf dem Gemeindegebiet Baar kann daher keine Rede sein, zumal es ihr ohne weiteres möglich wäre, neben dem hier umstrittenen «Big Poster» in der Grösse von 50 m^2 auch kleinere Formate anzubieten. Ein Blick auf die Internetseite der Beschwerdeführerin zeigt im Übrigen, dass ein solches Angebot bereits heute über die (...) offeriert wird, welche wie die Beschwerdeführerin (beteiligungsrechtlich) zur Holdinggesellschaft (...) gehört. Deren Produktpalette umfasst unter anderem für Werbungen an Strassen und Plätzen folgende (kleinere) Standardformate: F4 (Weltformat; 89,5 x 128 cm), F200 (Cityformat; 116,5 x 170 cm), F200L (Cityformat; 119 x 170 cm), F12 (Breitformat; 268,5 x 128 cm), F12L (Breitformat; 268,5 x 128 cm), F24 (Grossformat; 268,5 x 256 cm). Weiter ist auf der erwähnten Webseite zu lesen, dass die Beschwerdeführerin im Moment über mehr als 120 Reklameanschlagstellen für sogenannte «Mega Poster» verfügt, welche sich mehrheitlich in den Städten

Genf, Zürich, Basel und Luzern befinden. Die Geschäftstätigkeit der Beschwerdeführerin, d.h. die Akquisition und der Verkauf von Werbeflächen für die Grossbildkommunikation, konzentriert sich demnach auf die Grossstädte der Schweiz. Dies wird durch die Zweckumschreibung im Handelsregisterauszug der (...) ausdrücklich bestätigt. Innerhalb dieser strategischen Ausrichtung der Beschwerdeführerin fällt dem Gemeindegebiet Baar somit keine zentrale Bedeutung zu. Die wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin werden mit der umstrittenen Reklamebestimmung – wenn überhaupt - nur untergeordnet tangiert. Die vorliegend verfolgten öffentlichen Interessen sind daher höher zu gewichten als die privaten Interessen der Beschwerdeführerin. Artikel 4 Abs. 5 Reklamereglement erweist sich damit als zumutbar und hält auch vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit stand.

5. Im Zwischenergebnis zeigt sich, dass Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und der damit verbundene Eingriff in die Rechtsstellung der Beschwerdeführerin verhältnismässig ist. Somit liegt mit der vorliegenden Normierung über die zulässige Reklamegrösse keine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) vor. Aus den gleichen Gründen ist ebenfalls eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) der Beschwerdeführerin, die im Übrigen nicht Grundeigentümerin der Bauparzelle ist, zu verneinen. Die hier vorfrageweise zu prüfende Reklamebestimmung erweist sich folglich als verfassungskonform und ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin anwendbar.

An der vorstehenden Beurteilung ändert auch die gemeindliche Richtlinie für Gestaltung von Reklamen nichts, wonach im Rahmen von überzeugenden Konzepten als Richtwert eine doppelte Grösse von 8 m^2 in Aussicht gestellt werde. Bei der Richtlinie handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung, da sie dazu dient, innerhalb gewisser Leitlinien eine einheitliche und rechtsgleiche Behandlung der eingereichten Reklamegesuche zu gewährleisten. Sie stellt somit keine Rechtsquelle dar, weshalb der Regierungsrat und die Gerichte nicht daran gebunden sind (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 123 ff.). Zu berücksichtigen ist die Richtlinie nur insoweit, als sie eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung der massgebenden Bestimmungen zulässt (BGE 122 V 19). Für die Bewilligungsbehörde heisst das wiederum, dass sie für die Verweigerung eines Reklamegesuchs nicht einfach auf die Reklame-Richtlinie verweisen darf. Vielmehr hat sie ihren Entscheid im Einzelfall zu begründen (vgl. auch oben E. 4c.).

6. Das vorliegende Gesuch zur Anbringung einer Reklameeinrichtung für wechselnde Fremdreklamen mit einer Grösse von 50 m^2 (5 m x 10 m) überschreitet die in Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement vorgesehene Plakatgrösse von 4 m^2 deutlich. Wie den Akten weiter zu entnehmen ist, hat sich die Gemeinde bei der Beschwerdeführerin am 17. Mai 2013 erkundigt, ob für sie die Einreichung eines Reklamekonzepts für die gesamte Liegenschaft auf Grundstück GS (...) in Frage komme. Die Beschwerdeführerin lehnte dies gemäss telefonischer Rückmeldung vom 22. Mai 2013 ab. Damit sind auch die Voraussetzungen für die Prüfung von grösseren Werbeflächen gemäss Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement nicht erfüllt. Hinzu kommt,

dass die Beschwerdeführerin auch keine Ausnahmegründe im Sinne von Art. 6 Reklamereglement dargelegt hat. Das Reklamegesuch hält daher die gesetzlichen Vorgaben nicht ein. Die Vorinstanz hat deshalb zu Recht unter Bezugnahme auf Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement die Bewilligung für die nachgesuchte Reklameeinrichtung verweigert. Die Beschwerde erweist sich somit bereits unter diesem Gesichtspunkt als unbegründet und ist abzuweisen. Der vorinstanzliche Entscheid ist zu bestätigen.(...)

Beschluss des Regierungsrats vom 24. Februar 2015

C

Stichwortverzeichnis

Reklamereglement Gemeinde Baar: Uuml;berpruuml;fung Rechtmauml;ssigkeit eines Erlasses (Reklamereglement) im Anwendungsfall, 5