

1. Mit dem angefochtenen Beschluss hat der Stadtrat X (Exekutive) eine Verordnung erlassen, die im Sinne eines Gesamtkonzeptes die Plakatierung (wechselnde Fremdwerbung) auf öffentlichem und privatem Grund der Gemeinde regelt.

Die Rekurrentin ist eine auf dem Gebiet der Plakatwerbung tätige juristische Person. Zur Begründung ihres Antrages auf Aufhebung der Verordnung macht sie im wesentlichen geltend, für den Erlass eines Plakatierungs-Gesamtkonzeptes in der vorliegenden Form fehle die gesetzliche Grundlage.

4. a) In der angefochtenen Verordnung werden verschiedene Gebiete ausgeschieden, in welchen Plakatflächen zwar grundsätzlich erlaubt, ihre Grösse, Gestaltung, Anordnung zur Fahrbahn, Abstände zwischen den Plakatstellen aber im Detail vorgegeben werden. In den übrigen Gebieten der Gemeinde ist eine Plakatierung nur in den Buswartehäuschen erlaubt; im Ortsbild von überkommunaler Bedeutung wird nur Eigenwerbung zugelassen. Damit soll die Verkehrssicherheit gewährleistet und ortsbildschützerischen Bedenken Rechnung getragen werden.

Eine Verordnung, welche so massive Einschränkungen der Eigentumsrechte nach sich zieht, bedarf einer klaren gesetzlichen Grundlage.

b) Die Vorinstanz hält sich gestützt auf § 74 Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (GG) für berechtigt, die angefochtene Verordnung zu erlassen. Sie macht geltend, § 74 GG ermächtige und verpflichte die Gemeindeexekutive zur Besorgung der gesamten Ortspolizei, wozu auch die Übernahme verkehrspolizeilicher Aufgaben und die Überwachung der Einhaltung strassenverkehrsrechtlicher Vorschriften gehöre. Zur Begründung verweist der Stadtrat auf die bundesgerichtlichen Ausführungen im Entscheid BGE 128 I 3ff.

Zwar trifft es zu, dass das Bundesgericht im angeführten Urteil unter anderem festgestellt hat, die Gemeinden seien im Rahmen der ihnen nach kantonalem Recht zustehenden Kompetenzen grundsätzlich ermächtigt, das Anbringen von Reklamen und Plakaten allgemein zu regeln. Die vorinstanzliche Berufung auf diesen Entscheid ist aber unbehelflich, weil - entsprechend den Ausführungen des Bundesgerichtes - eine Legiferierungskompetenz für den Bereich der Sicherheit im Strassenverkehr gerade nicht besteht, da die Verkehrssicherheit im Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG) und in der eidgenössischen Signalisationsverordnung vom 5. September 1958 (SSV) umfassend geregelt sei (BGE 128 I 8f). Im übrigen sind die beiden Fälle auch insofern kaum vergleichbar, als in jenem Fall der Gemeinde Arosa immerhin ein Beschluss der Gemeinde*legislative* zu beurteilen war und nicht wie vorliegend eine Anordnung der Gemeinde*exekutive*.

Wie schon der Wortlaut zeigt, ist die von der Vorinstanz angeführte Bestimmung in § 74 GG denn auch ganz klar eine reine Vollzugsvorschrift, die keine Rechtssetzungskompetenzen gewährt. Auch § 240 PBG ermächtigt die Gemeinden nicht zum Erlass einer generell-abstrakten Regelung; als Polizeivorschrift regelt die Norm ausschliesslich den einzelnen Anwendungsfall.

Soweit die angefochtene Verordnung mit Verkehrssicherheitsgründen motiviert wird, fehlt somit eine gesetzliche Grundlage.

c) Zur Durchsetzung ortsbildschützerischer Anliegen stehen den Gemeinden im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung grundsätzlich Legiferierungskompetenzen zu. Die Gestaltungs- und Einordnungsvorschriften sind allerdings auf den Bereich von Kern- und Quartiererhaltungszonen beschränkt (§ 49 Abs. 1 i.V.m. §§ 50 und 50a Abs. 2 PBG, vgl. VB.1998.00181). In allen andern Zonen richtet sich die ästhetische Gestaltung von Bauten und Anlagen ausschliesslich nach § 238 PBG. Nach konstanter Rechtsprechung handelt es sich bei dieser Norm um eine Polizeivorschrift, mit welcher Reklameanlagen nur dann verweigert oder mit beschwerenden Auflagen versehen werden können, wenn sie sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalles nicht befriedigend in die bauliche und landschaftliche Umgebung einordnen (RB 1988 Nr. 76). Als Rechtsgrundlage für eine Verordnung ist § 238 PBG untauglich.

5. Nach dem Gesagten besteht zur Zeit eine gesetzliche Grundlage für den Erlass einer Plakatierungs-Verordnung höchstens in Bezug auf die in der Kern- oder Quartiererhaltungszone gelegenen Gebiete. Allerdings ist für solche nutzungsplanerische Regelungen nicht der Stadtrat als Exekutivorgan zuständig, sondern einzig die Legislative (§ 88 PBG). Sollte der Stadtrat eine solche Regelung anstreben, so müsste er mit einer entsprechenden Vorlage für die Änderung der Bauordnung an den kommunalen Gesetzgeber gelangen. Die Verordnung kann daher auch in diesem reduzierten Umfang keinen Bestand haben.

6. Ergänzend sei festgehalten, dass der angefochtene Beschluss auch dann nicht völlig wirkungslos bleiben muss, wenn er als Verordnung keinen Bestand hat. Im Rahmen des Konzessionsverfahrens steht es der zuständigen Behörde infolge ihres Hoheitsrechts über den öffentlichen Grund prinzipiell frei, unter Beachtung einer rechtsgleichen Behandlung der Gesuchsteller einen strengeren Massstab zu setzen und die Regeln der vorliegenden Verordnung anzuwenden. Der angefochtene Beschluss kann grundsätzlich als amtsinterne Richtlinie Verwendung finden. Solche interne Richtlinien dienen einer gleichmässigen Rechtsanwendung und fördern eine rechtsgleiche Behandlung aller Gesuchsteller, entbinden aber die Behörde nicht von der Pflicht, jeden Einzelfall anhand der einschlägigen gesetzlichen Vorschriften separat zu würdigen.

Allerdings müsste eine Bewilligungspraxis, welche im «Übrigen Gebiet» eine Plakatierung nur bei Buswartehäuschen zulässt, aller Voraussicht nach als viel zu restriktiv bezeichnet werden, würde das doch für weite Teile des Gemeindegebietes auf ein faktisches Werbeverbot auf privatem Grund hinauslaufen.

Für das angestrebte Verbot von Fremdwerbung im schutzwürdigen Ortsbild von überkommunaler Bedeutung ist eine gesetzliche Grundlage, d.h. eine entsprechende Ergänzung der Bauordnung (vgl. Erwägung Ziff. 5) unabdingbar. Mit einer rigorosen Bewilligungspraxis allein lässt sich selbst in einem geschützten Ortsbild ein Fremdwerbungsverbot nicht durchsetzen.