Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.280/2002/sch

Urteil vom 28. Oktober 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Nay, Féraud,
Gerichtsschreiber Bopp.

Gemeinde Zollikon, Baubehörde, 8702 Zollikon,
Beschwerdeführerin,

gegen

Plakanda AWI AG, Beckenhofstrase 6, 8006 Zürich,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Robert Hadorn, Stockerstrasse 39, Postfach, 8027 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich,
1. Abteilung, 1. Kammer, Postfach 1226, 8021 Zürich.

Art. 29 Abs. 2 und Art. 50 BV (Baubewilligung)

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 15. März 2002.

Sachverhalt:
A.
Am 8. Juni 2000 erteilte das Statthalteramt des Bezirkes Meilen der Plakanda AWI AG die strassenverkehrsrechtliche Bewilligung (gemäss Art. 6 SVG in Verbindung mit Art. 95 - 100 SSV sowie § 18 lit. b der kantonalen Signalisationsverordnung) für die Errichtung von drei unbeleuchteten, wechselnden Fremdreklamen (120 x 170 cm) im Vorgartengebiet des Mehrfamilienhauses Vers.-Nr. 2'378 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 8'856 an der Schützenstrasse 3 in Zollikon. Diese Bewilligung ist in Rechtskraft erwachsen.

Mit Beschluss vom 10. Juli 2000 lehnte es die Baubehörde Zollikon der Plakanda AWI AG ab, dem (inzwischen überarbeiteten) Gesuch für die baurechtliche Bewilligung für die Errichtung von (nun noch) zwei Plakattafeln der genannten Art am betreffenden Standort zu entsprechen.

Mit Rekurs vom 30. August 2000 wandte sich die Plakanda AWI AG an die kantonale Baurekurskommission II und beantragte, der Beschluss sei aufzuheben; die Sache sei zur Erteilung der Baubewilligung an die Gemeinde zurückzuweisen. Nach Durchführung eines Augenscheins hiess die Kommission den Rekurs mit Entscheid vom 13. März 2001 gut, hob die Verfügung der Baubehörde Zollikon auf und lud diese ein, die Baubewilligung zu erteilen.

Mit Beschwerde vom 12. April 2001 wandte sich die Baubehörde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit dem Antrag, der Entscheid der Baurekurskommission sei aufzuheben. Mit Entscheid vom 15. März 2002 wies die 1. Kammer der 1. Abteilung des Verwaltungsgerichts die Beschwerde als unbegründet ab. Das Gericht gelangte zum Ergebnis, die Errichtung der in Frage stehenden Plakattafeln sei im Lichte der massgebenden Bestimmung von § 238 Abs. 1 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) nicht zu beanstanden.

B.
Mit Eingabe vom 17. Mai 2002 führt die Baubehörde Zollikon namens der Gemeinde Zollikon staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht wegen Verletzung der Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV, Art. 48 KV/ZH) und des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Sie beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 15. März 2002 sei aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Plakanda AWI AG.

Die private Beschwerdegegnerin beantragt Abweisung der Beschwerde, soweit auf diese überhaupt einzutreten sei. Das Verwaltungsgericht hat unter Hinweis auf die dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden Erwägungen auf eine Vernehmlassung zur Beschwerde verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Beim angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, gegen den im Bund kein anderes Rechtsmittel als die staatsrechtliche Beschwerde offen steht (Art. 84 Abs. 2 und Art. 86 Abs. 1 OG). Ausgeschlossen ist insbesondere die Verwaltungsgerichtsbeschwerde: Die vorliegende Streitsache beschlägt nicht den (bundesrechtlichen) Bewilligungsentscheid für eine Strassenreklame im Sinne von Art. 6 SVG sowie Art. 95 ff. SSV, gegen welchen dieses Rechtsmittel grundsätzlich zur Verfügung stünde (s. etwa Urteil 2A.249/2000 vom 14. Februar 2001 in Pra 2001 130 777); eine solche Bewilligung, welche (lediglich) der Beurteilung der Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit dient (vgl. Art. 96 SSV), wurde vorliegend bereits am 8. Juni 2000 durch das zuständige Statthalteramt des Bezirkes Meilen rechtskräftig erteilt. Die hier streitige Anordnung stützt sich dagegen auf eine Bestimmung des kantonalen Bau- und Planungsgesetzes, die keinen Sachzusammenhang zu Bundesrecht aufweist. Demgemäss ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig.
1.2 Eine Gemeinde ist zur Erhebung einer staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie befugt (Art. 50 in Verbindung mit Art. 189 Abs. 1 lit. b BV), wenn sie durch den angefochtenen Entscheid in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt wird. Ob ihr im betreffenden Bereich tatsächlich Autonomie zusteht, ist nicht eine Frage des Eintretens, sondern bildet Gegenstand der materiell-rechtlichen Beurteilung (BGE 128 I 3 E. 1c S. 7, mit Hinweisen).

Im vorliegenden Fall wird die Beschwerdeführerin, die als örtliche Baubehörde über Baugesuche zu entscheiden hat (§ 318 PBG), durch das angefochtene Urteil angehalten, die streitigen Reklametafeln zu bewilligen. Entsprechend wird sie dadurch in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt betroffen. Sie ist daher zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie legitimiert (BGE 128 I E. 1c S. 6, 119 Ia 214 E. 1 S. 216 f., mit weiteren Hinweisen).

Im Rahmen einer Autonomiebeschwerde kann sich eine Gemeinde auch auf allgemeine rechtsstaatliche Verfahrensgrundsätze berufen, die das Bundesgericht namentlich aus Art. 4 aBV hergeleitet hat, insbesondere auf den nunmehr in Art. 29 Abs. 2 BV ausdrücklich verankerten Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. etwa BGE 128 I 3 E. 2b S. 9, 117 Ia 54 E. 2, 116 Ia 252 E. 3b, 115 Ia 42 E. 3c, 113 Ia 333 E. 1b; zudem auch Urteil 1P.193/1997 vom 5. September 1997, auszugsweise in: ZBl 100/1999 218, nicht publ. E. 1b).

Auf die vorliegende Beschwerde ist somit - vorbehältlich der nachfolgenden Einschränkungen - einzutreten.
1.3 Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG hat die Beschwerde die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber zu enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze verletzt sind und inwiefern der angefochtene Entscheid nicht nur unkorrekt, sondern qualifiziert falsch ist. Das Bundesgericht prüft im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde nur klar und detailliert erhobene Rügen; auf ungenügend begründete Rügen tritt es nicht ein. Namentlich genügt es nicht, wenn der Beschwerdeführer bzw. die Beschwerdeführerin bloss behauptet, das angefochtene Urteil sei willkürlich. Es ist vielmehr in der Beschwerde im Einzelnen aufzuzeigen, inwiefern dies der Fall sein soll (BGE 126 III 536 E. 1b, 125 I 495 E. 1b, 118 Ia 28 E. 1b, je mit Hinweisen).

Die vorliegende Beschwerde vermag diesen Erfordernissen nicht vollumfänglich zu genügen. Soweit auf ihre

Begründung nachfolgend nicht ausdrücklich Bezug genommen wird, erschöpft sie sich in einer appellatorischen Kritik des angefochtenen Entscheids. Solche Kritik ist im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde unzulässig (BGE 125 I 492 E. 1b, 117 Ia 10 E. 4b). Auf die Beschwerde ist daher insoweit nicht einzutreten.
1.4 Sodann ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, soweit die Beschwerdeführerin mit ihr auch die Interessen der Stadt Zürich wahrnehmen und zumindest sinngemäss geltend macht, das Verwaltungsgericht habe diese vor seinem Entscheid nicht angehört und dadurch deren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Zu dieser Rüge ist die Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren nicht legitimiert (Art. 88 OG).
2.
Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht dafür keine abschliessende Ordnung trifft, sondern diese ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9, mit Hinweisen). Art. 48 KV/ ZH räumt den Gemeinden das Recht ein, ihre Angelegenheiten innerhalb der Schranken von Verfassung und Gesetzen selbständig zu ordnen. Wie bereits erwähnt, entscheidet gemäss § 318 PBG die örtliche - kommunale - Behörde über Baugesuche, soweit durch Verordnung nichts anderes bestimmt ist. Namentlich auch bei der Anwendung der Regeln gemäss § 238 PBG betreffend Gestaltung von Bauten und Anlagen und deren Umschwung kommt den kommunalen Behörden praxisgemäss ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu, und entsprechend verfügen die Gemeinden insoweit über Autonomie (Urteil 1P.665/ 1991 vom 15. Mai 1992, auszugsweise in: ZBl 94/1993 84, nicht publ. E. 4a, zudem auch nicht publ. E. 3 von BGE 118 Ia 510 sowie nicht publ. Urteil 1P.493/1994 vom 28. Februar 1995; s. zum Ganzen auch Carmen Walker Späh/ Sandra Haggenmacher Schleiffer, Gemeindeautonomie und Rechtsschutz der

Zürcher Gemeinden gemäss kantonalem Planungs- und Baurecht, in: PBG aktuell, Heft 3/1995, S. 5 ff., insb. S. 12 ff., sowie Peter von Arx, Der Ästhetikparagraph [238 §]im zürcherischen Planungs- und Baugesetz, Diss. Zürich 1983, insb. S. 150 ff.).

Soweit eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom ist, kann sie mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend machen, die kantonale Behörde habe im Rechtsmittelverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschritten oder die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen falsch angewendet. Steht wie im vorliegenden Fall nicht die Anwendung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht in Frage, prüft das Bundesgericht das Vorgehen der kantonalen Behörde nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9 mit Hinweisen).

Willkürlich ist ein Entscheid nicht schon dann, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst dann, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Dabei genügt es nicht, wenn der angefochtene Entscheid sich nur in der Begründung als unhaltbar erweist; eine Aufhebung rechtfertigt sich erst, wenn er auch im Ergebnis verfassungswidrig ist (s. etwa BGE 127 I 38 E. 2a, 54 E. 2b sowie 60 E. 5a, mit weiteren Hinweisen).
3.
3.1 Das Verwaltungsgericht hat zur Begründung des angefochtenen Entscheids im Wesentlichen erwogen, im Rahmen von § 238 PBG dürfe die Bewilligung für einen auf privatem Grund anzubringenden Plakatwerbeträger nur verweigert werden, wenn überwiegende öffentliche Interessen dies erforderlich machten. Auch wenn den kommunalen Behörden bei der Anwendung der genannten Bestimmung ein besonderer Ermessensspielraum zustehe, habe der Ermessensentscheid nicht nach subjektivem Empfinden, sondern objektiv und mit nachvollziehbarer Begründung zu erfolgen. Sei die Bewilligungsbehörde solchermassen zu einer vertretbaren Würdigung gekommen, so sei es der Rechtsmittelinstanz nach ständiger Praxis verwehrt, die ästhetische Würdigung der örtlichen Baubehörde durch ihre eigene zu ersetzen. Dabei sei die Kognitionsbefugnis des Verwaltungsgerichts auf eine Rechtskontrolle beschränkt (§ 50 des kantonalen Verwaltungsgerichtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959, VRG). Reklameanlagen könnten gestützt auf § 238 Abs. 1 und 2 PBG grundsätzlich nur dort verhindert werden, wo sie sich nicht befriedigend bzw. gut in die bauliche und landschaftliche Umgebung einordnen liessen. Eine auf § 238 PBG gestützte Bauverweigerung setze damit einen konkreten Einordnungsmangel voraus. Das streitbetroffene Bauvorhaben befinde sich zwar unbestrittenermassen schräg gegenüber der inventarisierten Wohnsiedlung "Ideal". Jedoch befinde sich der Standort ausserhalb des Rücksichtnahmebereichs

dieses - im Übrigen auf Gebiet der Stadt Zürich befindlichen - Schutzobjekts, weshalb die in Frage stehenden Reklametafeln hinsichtlich ihrer Gestaltung lediglich den weniger strengen Anforderungen von § 238 Abs. 1 PBG und nicht den strengeren von Abs. 2 dieser Bestimmung genügen müssten. Sie seien mithin bewilligungsfähig, wenn sie sich befriedigend in die bauliche Umgebung einordnen liessen. In Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse ergebe sich, dass die vorgesehene Reklameanlage sich insgesamt befriedigend in die Umgebung einordne, da sie genügend Bezug insbesondere zur Forchbahnhaltstelle und den unmittelbar mit der Tramwendestelle zusammenhängenden Bauten sowie zur zurückgesetzten Überbauung auf dem Baugrundstück aufweise. Das Argument der Baubehörde, dass die Errichtung von Trägern für Werbeplakate "zwischen zwei sehr alten und traditionsreichen politischen Gemeinden zu einer groben Banalisierung und Kommerzialisierung dieses spezifischen Ortes" führen würde, sei als subjektives Empfinden der Gemeindebehörde unbeachtlich. Die Baurekurskommission II habe somit zutreffend erkannt, dass die Bauverweigerung für die Plakatanlage nicht mit ungenügender Einordnung begründet werden könne. Die kommunale Behörde habe mithin bei der Anwendung von § 238 PBG den ihr zustehenden Ermessensspielraum überschritten.

3.2 Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, § 238 PBG enthalte im Kern einen unbestimmten Rechtsbegriff, nämlich die "befriedigende Gesamtwirkung", die bei Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung insgesamt und in ihren einzelnen Teilen zu erreichen sei. Mit der Unbestimmtheit des Rechtsbegriffs gehe zwangsläufig eine gewisse Entscheidungsfreiheit der zuständigen Gemeindebehörde einher. Es sei ihre Sache, fallbezogen über die befriedigende Gesamtwirkung zu befinden; und auch sei sie es, die zu entscheiden habe, welches der massgebende "Zusammenhang" mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung überhaupt sei. Die Gemeinden seien für ihre bauliche Weiterentwicklung selber zuständig und verantwortlich; eine gesamtkantonale "Ortsbildinstanz" wäre offensichtlich unsinnig. Bei der Anwendung von § 238 PBG bestehe also ein grösserer Spielraum als der bei der Rechtsanwendung allgemein übliche; eine einheitliche Handhabung dieser Bestimmung wäre weder erstrebenswert noch möglich.

Der Entscheid des Verwaltungsgerichts, statt der Bauverweigerung für die Reklameanlage den gegenteiligen Entscheid der Baurekurskommission zu schützen, sei unhaltbar. Das Gericht habe anerkannt, dass es sich bei der Bebauung gegenüber dem umstrittenen Plakatstellen-Projekt um ein Schutzobjekt handle. Dennoch meine es, die eine erhöhte Rücksichtnahme auf Schutzobjekte verlangende Bestimmung von § 238 Abs. 2 PBG gelange nicht zur Anwendung, weil die vorgesehene Reklameanlage zu weit von der fraglichen Wohnsiedlung entfernt sei. Dem sei jedoch nicht so. Vielmehr wären die Plakate geradezu auf die Strasse und damit auch auf das Schutzobjekt selber gerichtet. Damit widerspreche aber der angefochtene Entscheid dem Charakter des Schutzobjekts. Dass zwischen der klar nach Süden orientierten, symmetrisch angelegten Gartenstadt-Siedlung und der südlich davon in der Symmetrie-Achse dieser Siedlung vorgesehenen Reklameanlage kein räumlicher Zusammenhang bestehe, widerspreche im Übrigen auch klar den Stadtplänen. Folglich sei der Schluss, § 238 Abs. 2 PBG sei nicht anwendbar, als willkürlich zu erachten, und entsprechend sei der verwaltungsgerichtliche Schluss, die Reklameanlage störe das Schutzobjekt nicht, seinerseits als willkürlich einzustufen.

Der angefochtene Entscheid sei sodann - wie die Beschwerdeführerin ferner geltend macht - nicht nachvollziehbar, weil jegliche städtebauliche Auseinandersetzung mit dem Baugesuch fehle. Das Verwaltungsgericht verneine, dass im Bereich der strittigen Reklameanlage eine sichtbare städtebauliche Zäsur bestehe. Dabei ignoriere es selbst die deutlichsten Zeichen einer solchen Zäsur (Tramwendeschleife, Beginn des Waldes, Änderung der Bebauung). Der für das Vorhaben ausgesuchte Ort sei aber ausgerechnet die Stadt- bzw. Gemeindegrenze. Diese Grenzsituation würde durch die Plakatstellen gestört; sie hätten am gewählten Ort eine im Verhältnis zu ihrer Grösse überproportionale Wirkung. Die Gesamtwirkung des Vorhabens liege in der Kollision zwischen öffentlicher Botschaft (Ende der Stadt Zürich, Beginn der Gemeinde Zollikon) und zufälliger privatwirtschaftlicher Werbebotschaft. Dass diese Wirkung im vorliegenden Fall noch als befriedigend einzustufen sei, könne ohne Verletzung des Willkürverbots nicht behauptet werden. Die Plakatstellen führten nicht nur zu einer unbefriedigenden Situation, sondern geradezu zu einer Verunstaltung der örtlichen Verhältnisse. Dass sie wegen ihrer unerwünschten ausgeprägten Wirkung nicht bewilligt werden sollten, werde im Übrigen auch durch ein von Prof. Wolfgang Schett, ETH Zürich, verfasstes architektonisches Kurzgutachten bestätigt, das von ihr, der Beschwerdeführerin, schon zuhanden des Verwaltungsgerichts zu den

Akten gegeben worden sei. Allerdings habe das Gericht dieses Gutachten ohne Grundangabe übergangen. Überhaupt habe es - wie zuvor die Baurekurskommission - die Besonderheiten der Bewilligung von Plakatstellen verkannt, und die städtebauliche Praxis der kommunalen Baubehörde sei schlicht ignoriert worden. Das Verwaltungsgericht und zuvor die Baurekurskommission hätten sich als Ortsbildkommission betätigt, ohne dazu berufen zu sein. Somit ergebe sich, dass der angefochtene Entscheid die der Gemeinde zustehende Autonomie missachte.
3.3 Vorliegend geht es somit um die Bedeutung von § 238 PBG. Gemäss dessen Abs. 1, auf den sich das angefochtene Urteil stützt, sind Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird; diese Anforderung gilt auch für Materialien und Farben. Sodann ist nach der strengeren Bestimmung von § 238 Abs. 2 PBG, die indes laut der Auffassung des Verwaltungsgerichts im vorliegenden Fall nicht massgebend sein soll, auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen; sie dürfen auch durch Nutzungsänderungen und Unterhaltsarbeiten nicht beeinträchtigt werden, für die keine baurechtliche Bewilligung nötig ist.

Wie das Bundesgericht schon früher festgestellt hat, ist § 238 Abs. 1 PBG eine positive ästhetische Generalklausel (sog. Ästhetikparagraph). Im Unterschied zu den entsprechenden negativen Klauseln, welche eine Verunstaltung eines Stadt- oder Quartierbildes verbieten, verlangt § 238 PBG positiv eine kubische und architektonische Gestaltung, welche sicherstellt, dass sowohl für die Baute selbst als auch für die bauliche und landschaftliche Umgebung eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird. Die Anforderungen einer solchen Vorschrift gehen weiter als das blosse Verunstaltungsverbot, bei dessen Anwendung in einem Quartier mit fehlender Einheitlichkeit und den verschiedensten Bauformen kein allzu strenger Massstab angelegt werden darf. Eine von den gesetzlichen Massvorschriften abweichende Gestaltung darf wegen Verunstaltung nur abgelehnt werden, wenn sie nach Massstäben, die "in Anschauungen von einer gewissen Verbreitung und Allgemeingültigkeit gefunden werden", als erheblich störend zu bezeichnen ist (BGE 114 Ia 343 E. 4b mit Hinweis auf BGE 82 I 108). Verlangt hingegen das Gesetz ausdrücklich eine positiv gute Gestaltung zur Sicherstellung einer befriedigenden Gesamtwirkung, so dürfen strengere Massstäbe angelegt werden. Diese
sind freilich sorgfältig zu begründen. Es ist nicht einfach auf ein beliebiges subjektives architektonisches Empfinden oder Gefühl abzustellen. Vielmehr ist im Einzelnen darzutun, warum mit einer bestimmten baulichen Gestaltung weder für den Bau selbst noch für die Umgebung eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird (BGE 114 Ia 343 E. 4b S. 345 unten). Der entsprechenden Beurteilung unterliegt jede Baute. Auch wenn sie den Bau- und Zonenvorschriften massstäblich entspricht, ist sie so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird. Dies ergibt sich unmissverständlich aus dem Umstand, dass § 238 PBG in den Abschnitt "B. Grundanforderungen an Bauten und Anlagen" des das öffentliche Baurecht betreffenden IV. Titels des PBG eingeordnet ist (BGE 114 Ia 343 E. 4b S. 345 unten).

Reklameanlagen kommt nach dem Gesagten im Rahmen der Anwendung dieser Bestimmung grundsätzlich keine Sonderstellung zu. Entsprechend können auch sie grundsätzlich nur dort verhindert werden, wo sie sich nicht zumindest befriedigend in die bauliche und landschaftliche Umgebung einordnen lassen. Eine auf § 238 PBG gestützte Bauverweigerung setzt damit einen konkreten Einordnungsmangel voraus, wie das Verwaltungsgericht in Berücksichtigung der vorstehend dargelegten Grundsätze zutreffend erwogen hat. Bei der Abwägung, ob eine geplante Reklameanlage im Sinne von § 238 PBG gestaltet ist, ist mit Rücksicht auf die Eigentumsgarantie das Verhältnismässigkeitsprinzip zu wahren, wobei die sich gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen sind. Entsprechend darf die Bewilligung für einen auf privatem Grund anzubringenden Plakatwerbeträger nur verweigert werden, wenn überwiegende öffentliche Interessen dies erfordern (vgl. zum Ganzen Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Aufl., Zürich 1999, S. 177 ff., sowie Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 2. Aufl., Wädenswil 2000, S. 244).
3.4 Für die Erfüllung von Sachaufgaben liegt Autonomie insbesondere dann vor, wenn kantonales oder anderes höheres Recht den Gemeindeorganen Aufgaben überträgt und ihnen bei der Anwendung unbestimmter Rechts- bzw. Gesetzesbegriffe, wie sie hier in § 238 PBG namentlich in Bezug auf das Bewilligungserfordernis der "befriedigenden Gesamtwirkung" enthalten sind, einen besonderen Beurteilungsspielraum einräumt.

Entsprechend steht denn auch nach dem angefochtenen Entscheid fest, dass der kommunalen Baubehörde bei der Anwendung von § 238 PBG ein qualifizierter Ermessensspielraum zusteht. Mit Blick darauf schreiten die kantonalen Baurekurskommissionen als erste Rechtsmittelinstanzen bei der Anwendung dieser Norm in der Regel nur bei Ermessensmissbrauch und -überschreitung ein, obwohl ihnen die Ermessenskognition zusteht (§ 20 VRG; vgl. dazu Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, S. 377 f. und S. 638, sowie Walker Späh/Haggenmacher Schleiffer, a.a.O., S. 13 f.). Das Verwaltungsgericht seinerseits ist - wie schon erwähnt - auf die Rechtskontrolle beschränkt (§ 50 VRG), was denn auch das Gericht selber in den dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden Erwägungen berücksichtigt hat.

Mithin steht den Zürcher Gemeinden bei der Anwendung von § 238 PBG ein relativ erheblicher Ermessensspielraum zu. Ob eine Autonomieverletzung vorliegt, hängt somit davon ab, ob das Verwaltungsgericht § 238 PBG willkürlich angewandt hat (vorstehende E. 2), wie die Beschwerdeführerin dies der Sache nach geltend macht. Es ist also zu prüfen, ob das Verwaltungsgericht unter den gegeben Umständen die für Schutzobjekte eine strengere Rücksichtnahme verlangende Bestimmung von § 238 Abs. 2 PBG willkürfrei ausser Acht lassen und die Bewilligungsfähigkeit der streitigen Reklameanlage gemäss Abs. 1 der Bestimmung ebenso willkürfrei bejahen durfte (oben E. 2; BGE 118 Ia 510, nicht publ. E. 5).
3.5
3.5.1 Im Zusammenhang mit der Frage der Anwendbarkeit von § 238 Abs. 2 PBG ist zunächst festzustellen, dass das Verwaltungsgericht keineswegs anerkannt hat, es sei ein förmlich unter Schutz gestelltes Objekt zu berücksichtigen. Es hat lediglich erwogen, dass die Inventarisierung der laut Auffassung der Beschwerdeführerin vom streitigen Vorhaben betroffenen Wohnsiedlung "Ideal" an sich für die Anwendbarkeit der Bestimmung sprechen könnte. Im Weiteren hat es aber dabei gemäss den bei den Akten liegenden Plänen, Fotos bzw. gemäss einer Fotomontage und auch in Berücksichtigung der von der Baurekurskommission anlässlich ihres Augenscheins getroffenen Feststellungen die konkreten örtlichen Gegebenheiten mit in Betracht gezogen. So hat es gestützt darauf festgehalten, die Forchstrasse sei im Bereich der geplanten Reklametafeln aufgrund des Trassees der Forchbahn sowie der Haltestelle Rehalp sehr breit, und ein optischer Bezug zur schräg gegenüberliegenden, im Übrigen noch auf Gebiet der Stadt Zürich befindlichen Wohnsiedlung "Ideal" bestehe trotz gewollter Fernwirkung einer Reklameanlage kaum; insbesondere auch aus der Fotomontage werde ersichtlich, dass die Anlage von einem Fahrzeuglenker kaum in Bezug zur fraglichen Siedlung gebracht
werde. Für das Gericht war somit nicht entscheidend, ob von den Plakatstellen aus die Wohnsiedlung sichtbar sei, sondern ob für einen neutralen Beobachter ein optischer Zusammenhang zwischen der Siedlung und der Reklameanlage auf der andern Seite der sehr breiten Forchstrasse bestehe. Dabei gelangte es zum Schluss, dass eine optische Beeinträchtigung der Überbauung aufgrund der Distanz und des fehlenden Bezugs zum Schutzobjekt nicht gegeben sei. Inwiefern diese Würdigung geradezu unhaltbar sein soll, ist mit Blick auf die Akten nicht ersichtlich. Ebenso durfte das Verwaltungsgericht gestützt auf die gegebenen Verhältnisse jedenfalls willkürfrei folgern, der Standort der geplanten Anlage befinde sich ausserhalb des Rücksichtnahmebereichs der Wohnsiedlung.

Demgemäss ist der Schluss des Verwaltungsgerichts, wonach die beiden streitbetroffenen Reklametafeln hinsichtlich ihrer Gestaltung bloss den weniger strengen Anforderungen von § 238 Abs. 1 PBG genügen müssen, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
3.5.2 Entsprechend dürfen die Reklametafeln als bewilligungsfähig erachtet werden, wenn sie sich befriedigend in die bauliche Umgebung einordnen. Wie das Verwaltungsgericht und auch die private Beschwerdegegnerin zutreffend ausgeführt haben, verlangt § 238 Abs. 1 PBG von sich aus eine konkrete Beurteilung im Einzelfall. Dabei hat jedoch keine Beurteilung nach subjektivem Empfinden, sondern eine objektive Beurteilung mit nachvollziehbarer Begründung zu erfolgen. Eine Bauverweigerung setzt - wie schon ausgeführt worden ist - einen konkreten Einordnungsmangel voraus (oben E. 3.3).

Auch bei der Würdigung der Voraussetzungen der Bewilligungsfähigkeit nach § 238 Abs. 1 PBG hat das Verwaltungsgericht - wiederum den von der Baurekurskommission angestellten Überlegungen folgend - den konkreten Gegebenheiten einlässlich Rechnung getragen. Es hat den vorliegenden Akten entsprechend erwogen, aus der baulichen und landschaftlichen Umgebung an der Gebietsgrenze zwischen der Gemeinde Zollikon

und der Stadt Zürich lasse sich kein optisch ersichtlicher Übergang oder eine "Pforte" erkennen. Für den neutralen Betrachter sei nicht ersichtlich, ob die Ortstafel auf der tatsächlichen Grenze positioniert sei oder nicht. Es könne auch nicht davon gesprochen werden, dass der Wald eine klare Zäsur bilde, denn die bepflanzte Freifläche auf dem Grundstück Kat.-Nr. 8'856 befinde sich in der Bauzone. Der eigentliche Wald hingegen beginne erst auf der gegenüberliegenden Strassenseite weiter östlich, nach der fraglichen Wohnsiedlung. Sodann gehe aus der Betrachtung der anlässlich des Kommissionsaugenscheins gemachten Bilder hervor, dass die strittigen Reklametafeln in Bezug zur Tramwendeschlaufe bzw. zum Tramendhäuschen, zur Forchbahnhaltestelle Rehalp und zur zurückversetzten Überbauung auf dem genannten Grundstück zu setzen sei.
Derart ordneten sich die Reklametafeln insgesamt befriedigend in die Umgebung ein.
Wie durch die bei den Akten liegenden Plänen und Fotomaterialien bestätigt wird, erscheint die Annahme einer befriedigenden Gesamtwirkung im angefochtenen Entscheid in Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse jedenfalls nicht als unhaltbar. In diese Würdigung sind insbesondere auch die baulichen Aspekte in der gesamten Umgebung der vorgesehenen Anlage miteinbezogen worden, so dass sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht ernsthaft sagen lässt, die von ihr vorgebrachten städtebaulichen Erwägungen seien schlichtweg ausser Acht gelassen worden. Die Beschwerdeführerin beschränkt sich weitgehend darauf, ihr Missfallen über das Bauvorhaben kundzutun, ohne aber im Einzelnen aufzuzeigen, inwiefern die Auffassung des Verwaltungsgerichts geradezu willkürlich sein sollte. Ihre weitschweifige Kritik am Vorhaben weist darauf hin, dass es ihr der Sache nach weniger um gestalterische Fragen geht als vielmehr darum, Fremdreklamen offenbar insbesondere wegen der damit verbundenen kommerziellen Tätigkeit generell abzulehnen. Die in diesem Zusammenhang vorgetragene Kritik ist indes nicht geeignet, um darzutun, eine befriedigende Gesamtwirkung im Sinne von § 238 Abs. 1 PBG sei zu verneinen. Als weitgehend subjektives Empfinden der Gemeindebehörde durfte sie vom Verwaltungsgericht willkürfrei als unerheblich erachtet werden. Im Übrigen vermag diese Kritik, soweit sie mit der vorliegenden Beschwerde wiederholt wird, den massgebenden gesetzlichen Erfordernissen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG nicht zu genügen. Auf die diesbezüglichen Ausführungen in der Beschwerde ist somit nicht weiter einzugehen (s. vorstehende E. 1.3).

Die Rüge, die Bejahung der genügenden Einordnung des Bauvorhabens in die Umgebung sei willkürlich, erweist sich demnach als unbegründet.

Dabei ist nicht ersichtlich, inwiefern durch den verwaltungsgerichtlichen Entscheid die jahrelange, in Bezug auf Reklameanlagen zurückhaltende Praxis der Beschwerdeführerin missachtet werden soll, wie diese geltend macht. Aus der bei den Akten befindlichen Dokumentation geht hervor, dass zwar ab und zu Bauverweigerungen ausgesprochen wurden, soweit besonders empfindliche Standorte in Frage standen. Anderseits kam es durchaus auch zu Baubewilligungen, wenn weniger heikle Standorte betroffen waren. Durfte aber das Verwaltungsgericht im vorliegenden Fall willkürfrei einen Einordnungsmangel verneinen, so lässt sich nicht sagen, dadurch werde ein Widerspruch zur bisherigen Praxis geschaffen und diese torpediert.
4.
Die Gemeinde kann sich im Rahmen einer Autonomiebeschwerde - wie ausgeführt - auch auf allgemeine rechtsstaatliche Verfahrensgrundsätze berufen, insbesondere auch auf den Anspruch auf rechtliches Gehör, wie er früher aus Art. 4 aBV hergeleitet worden und nunmehr ausdrücklich in Art. 29 Abs. 2 BV verankert ist (vorstehende E. 1.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Unter diesem Titel macht die Beschwerdeführerin geltend, dem Verwaltungsgericht fristgerecht ein von Prof. Wolfgang Schett von der ETH Zürich erstattetes architektonisches Kurzgutachten eingereicht zu haben, wonach die in Frage stehenden Plakatstellen gegenüber der Wohnsiedlung "Ideal" störend wirken würden und daher nicht bewilligt werden sollten. Das Gericht habe dieses Gutachten völlig ausser Acht gelassen und dadurch den ihr, der Beschwerdeführerin, zustehenden Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

Das in der Verfassung gewährleistete rechtliche Gehör dient der Sachaufklärung und garantiert dem Betroffenen ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht im Verfahren (BGE 124 I 241 E. 2 und 49 E. 3a, 122 I 53 E. 4a, je mit Hinweisen). Insbesondere folgt daraus die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründungspflicht soll dazu beitragen, dass sich die Behörde nicht von sachfremden Motiven leiten lässt; sie dient in diesem Sinn sowohl der Transparenz der Entscheidfindung als auch der Selbstkontrolle

der Behörden (BGE 124 II 146 E. 2a, 124 V 180 E. 1a, 117 Ib 74 E. 4 S. 86, mit weiteren Hinweisen). Daher muss eine Behörde wenigstens kurz die Überlegungen darstellen, von denen sie sich leiten liess und auf welche sie ihren Entscheid stützt. Anderseits darf sich die Begründung auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken, muss sich also nicht mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Argument eines Beschwerdeführenden auseinandersetzen (vgl. dazu ausführlich BGE 112 Ia 107 E. 2b, zudem auch BGE 123 I 31 E. 2c). Des Weitern ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass rechtzeitig und formgerecht angebotene Beweismittel nur abzunehmen und in die
Erwägungen der Behörde miteinzubeziehen sind, soweit sie erhebliche Tatsachen betreffen und nicht offensichtlich ungeeignet sind, über den strittigen Umstand Beweis zu erbringen (s. etwa BGE 119 Ia 136 E. 2d, 117 Ia 262 E. 4b).

Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin trifft es nicht zu, dass das Verwaltungsgericht deren Parteibehauptungen, wozu auch das fragliche Kurzgutachten selber gehört, nicht berücksichtigt hätte. Gemäss den Ausführungen der Beschwerdeführerin bestätigt dieses von ihr eingereichte Parteigutachten lediglich die von ihr hinsichtlich der Reklametafeln selber eingenommene Haltung; und das Gutachten seinerseits hält fest, es äussere sich nicht zu rechtlichen Aspekten, da diese Aspekte von andern Instanzen zu beurteilen seien. Das Verwaltungsgericht hat zwar das Gutachten nicht namentlich erwähnt. Es hat indes einleitend festgehalten, dass die Ausführungen der Parteien in ihren Rechtsschriften - also auch die reinen Parteibehauptungen im Gutachten von Prof. Schett - sowie die dem Entscheid der Baurekurskommission zugrunde liegenden Erwägungen soweit rechtserheblich in seinen eigenen Erwägungen wiedergegeben würden. Dem Gehalt nach sind dann auch die Ausführungen des Experten in die vom Verwaltungsgericht angestellten Überlegungen eingeflossen. Unter diesen Umständen ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass das Gericht das vom Experten selber als rechtlich irrelevant bezeichnete Parteigutachten, das nach den Angaben
der Beschwerdeführerin ja nur die von ihr selber schon in ihrem Rekurs bekundete Auffassung bestätigte, nicht noch separat erwähnt hat, nachdem es auf alle wesentlichen Parteivorbringen selber und damit auch auf die im Gutachten festgehaltenen Überlegungen der Sache nach eingegangen ist und diese einlässlich gewürdigt hat. Die Beschwerde erweist sich somit auch insoweit als unbegründet.
5.
Nach dem Gesagten ist die staatsrechtliche Beschwerde insgesamt unbegründet und abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

Der Beschwerdeführerin sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 2 OG). Hingegen hat sie die private Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie eingetreten werden kann.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Die Beschwerdeführerin hat die private Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 28. Oktober 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: