Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.377/2002 /bmt

Urteil vom 29. Januar 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Merkli,
Gerichtsschreiber Feller.

X._____ GmbH,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Bernhard Mühlestein, c/o Arnold Wehinger Kaelin & Ferrari, Riesbachstrasse 52, 8008 Zürich,

gegen

Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn, Rötihof, 4509 Solothurn,
Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, Amthaus 1, 4502 Solothurn.

Baugesuch für verschiedene Plakatwerbeträger auf dem Areal der Autobahnraststätte Gunzgen Nord,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 14. Juni 2002.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ GmbH reichte am 20. März 2001 bei der Baukommission der Einwohnergemeinde Gunzgen ein Baugesuch ein für die Errichtung von neun Plakatträgern für Fremdwerbung auf dem Areal der Autobahnraststätte Gunzgen Nord. Die Werbeplakatträger sollen um die Tankstelle der Raststätte gruppiert aufgestellt werden, innerhalb der Nationalstrassen-Baulinie. Das Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn lehnte das Bauvorhaben bzw. die entsprechende Baubewilligung mit Verfügung vom 11. Februar 2002 ab.

Mit Urteil vom 14. Juni 2002 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn die gegen die Verfügung des Bau- und Justizdepartements erhobene Beschwerde ab.
B.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 22. Juli 2002 beantragt die X._____ GmbH dem Bundesgericht, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 14. Juni 2002 aufzuheben und ihr Baubewilligungsgesuch zu bewilligen, eventualiter die Streitsache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen des Bundesgerichts an die erste Bewilligungsinstanz zurückzuweisen.

Das Verwaltungsgericht sowie das Bau- und Justizdepartement stellen den Antrag, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation beantragt Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der angefochtene Entscheid stützt sich auf Bundesrecht, nämlich auf Art. 53 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG; SR 725.11) in Verbindung mit Art. 6 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) und Art. 95 ff. der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21), und stellt somit grundsätzlich eine mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an-

fechtbare Verfügung dar (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG). Er stammt von einer letztinstanzlichen kantonalen richterlichen Behörde (Art. 98 lit. g und 98a OG). Ausschlussgründe im Sinne von Art. 99 ff. OG liegen nicht vor. Die Beschwerdeführerin ist vom angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung (Art. 103 lit. a OG). Auf die fristgerecht (Art. 106 Abs. 1 OG) erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist einzutreten.
1.2 Gemäss Art. 104 OG kann die Beschwerdeführerin die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens rügen (lit. a), ferner unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (lit. b), Letzteres aber, da eine richterliche Behörde als Vorinstanz geamtet hat, nur unter Vorbehalt von Art. 105 Abs. 2 OG; gemäss dieser Bestimmung ist das Bundesgericht an die Sachverhaltsermittlung des Verwaltungsgerichts gebunden, soweit dieses den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt hat.

Die Beschwerdeführerin rügt im Wesentlichen die Verletzung von Bundesrecht, namentlich eine unrichtige Anwendung von Art. 99 Abs. 1 SSV. Sinngemäss rügt sie zudem insofern eine im Sinne von Art. 105 Abs. 2 OG mangelhafte Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, als sie dem Verwaltungsgericht vorwirft, es habe die konkreten Verhältnisse im Einzelfall nicht berücksichtigt und abgeklärt.
2.
2.1 Gemäss Art. 53 NSG sind im Bereiche der Nationalstrassen Reklamen und Ankündigungen nach Massgabe des Strassenverkehrsgesetzes untersagt (Abs. 1); der Bundesrat erlässt hinsichtlich der Nationalstrassen besondere Ausführungsvorschriften (Abs. 2). Gemäss Art. 6 Abs. 2 SVG sodann kann der Bundesrat Reklamen und andere Ankündigungen im Bereich von Autobahnen und Autostrassen gänzlich untersagen. Gestützt auf Art. 6 Abs. 2 SVG hat der Bundesrat Strassenreklamen im Bereich von Autobahnen und Autostrassen untersagt und einzig Firmenanschriften (Reklamen für Firmen am Firmenstandort selber) für zulässig erklärt (Art. 99 Abs. 1 SSV); gänzlich ausgeschlossen sind somit Fremdreklamen.

Vorliegend ist das Anbringen von (Fremd-)Reklamen bei einer Tankstelle auf einer Raststätte streitig. Es fragt sich, ob es sich dabei um Reklamen "im Bereich" einer Nationalstrasse bzw. einer Autobahn handelt.
2.2 Gemäss Art. 7 NSG sind Nebenanlagen von Nationalstrassen Anlagen, die der Abgabe von Treib- und Schmierstoffen sowie der Versorgung, der Verpflegung und der Beherbergung der Strassenbenützer dienen (Abs. 1); der Bundesrat stellt die nötigen Grundsätze über die Nebenanlagen auf (Abs. 2). Art. 4 Abs. 1 der Verordnung vom 18. Dezember 1995 über die Nationalstrassen (NSV; SR 725.111) bezeichnet als Nebenanlagen Tankstellen, Versorgungs-, Verpflegungs- und Beherbergungsbetriebe sowie die dazugehörigen Parkplätze (Raststätten). Solche Anlagen gehören insofern zum Bereich der Nationalstrassen, und die kantonalen Behörden haben sich bei der Prüfung von entsprechenden Reklamegesuchen an die Grundsätze zu halten, die für den Bereich von Nationalstrassen gelten. Dies entbindet sie allerdings nicht von der Pflicht, bei der Auslegung und Anwendung der einschlägigen Regeln, insbesondere von Art. 99 Abs. 1 SSV, zu prüfen, ob das Anbringen von Reklamen bei Autobahntankstellen anders zu beurteilen ist als das Anbringen von Reklamen, welche sich unmittelbar an der Fahrbahn selber befinden oder von dieser aus wahrnehmbar sind.
2.3
2.3.1 Der Bundesrat hat Strassenreklamen bei Tankstellen in der Signalisationsverordnung gesondert erwähnt. Was Strassenreklamen bei Tankstellen oder anderen Nebenanlagen auf Autobahnen betrifft, so gelten gemäss Art. 96 Abs. 7 Satz 2 SSV die Anforderungen, die das für Autobahnen zuständige Departement (heute das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, früher das Eidgenössische Departement des Innern) gestützt auf die Nationalstrassengesetzgebung aufstellt.

Die erwähnten Anforderungen sind in der Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern vom 3. Dezember 1973 über Technische Richtlinien und Empfehlungen für den Bau und Betrieb von Nebenanlagen aufgeführt. In deren Anhang wird in Ziff. 14 "Reklame" unter lit. a "Tankstelle" insbesondere Folgendes bestimmt: "An jeder Tankstelle sind mindestens fünf Oelmarken zu führen; an geeigneter Stelle des Tankstellengebäudes ist eine Tafel von 1,00 m Höhe und 0,75 Breite anzubringen, die die Signete der entsprechenden Oelmarken aufweist. Jede weitere Reklame ist verboten."
2.3.2 Die Beschwerdeführerin macht unter Hinweis auf ihre Ausführungen in der Beschwerde vom 25. Februar 2002 an das Verwaltungsgericht geltend, dass die fragliche Richtlinie mangels gesetzlicher Grundlage nicht zur

Anwendung kommen könne; es liege eine unzulässige Subdelegation vor, wozu ein Bundesgesetz ermächtigen müsse. Richtig ist, dass gemäss Art. 48 Abs. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) eine Übertragung der Rechtsetzung auf Gruppen und Ämter nur zulässig ist, wenn ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss dazu ermächtigt. Die umstrittene Richtlinie stammt nun aber nicht von einer Gruppe oder von einem Amt; vielmehr ist sie im Anhang zu einer vom Departement selber erlassenen Verordnung enthalten. Damit aber ist Art. 48 Abs. 1 RVOG massgeblich, wonach der Bundesrat - ohne ausdrückliche Ermächtigung im Spezialgesetz selber - die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen auf die Departemente übertragen kann, wobei er die Tragweite der Rechtssätze zu beachten hat. So verhielt es sich bereits vor Erlass des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes; vorausgesetzt war einzig, dass es sich bei den in Ausübung einer subdelegierten Kompetenz
erlassenen Vorschriften um solche vorwiegend technischer Natur handelte und kein Rechtsgrundsatz betroffen war (vgl. BGE 118 Ia 245 E. 3c S. 248 f., mit Hinweisen).

Das Eidgenössische Departement des Innern konnte sich beim Erlass der Richtlinien vom 3. Dezember 1973 auf die damals geltende Vollziehungsverordnung vom 23. März 1964 zum Bundesgesetz über die Nationalstrassen (AS 1964 307) stützen; mit deren Art. 5 zweiter Satz (in der Fassung vom 8. November 1972, AS 1972 2609) ermächtigte der Bundesrat das Departement, für die Zu- und Wegfahrten, die Parkplätze sowie für die bauliche Gestaltung der Nebenanlagen Normalien und Richtlinien festzulegen. Die vom Departement erlassenen Richtlinien sind technischer Natur und betreffen offensichtlich keinen Rechtsgrundsatz; sie sprengen in keiner Weise den Rahmen der ihm subdelegierten Befugnisse.
Die Departementsrichtlinien vom 3. Dezember 1973 verletzen nach dem Gesagten die Grundsätze der Gesetzesdelegation nicht und sind insofern, auch gestützt auf den Verweis von Art. 96 Abs. 7 Satz 2 SSV, anwendbar und massgebend für die Bestimmung der Tragweite des in Art. 99 Abs. 1 SSV enthaltenen Verbots, "im Bereich" von Autobahnen und Autostrassen Fremdreklamen aufzustellen. Es bleibt noch zu prüfen, ob ein Verbot von Fremdreklamen bei Autobahntankstellen inhaltlich den Rahmen von Art. 6 Abs.2 SVG sprengt.
3.
3.1 Der Gesetzgeber hat dem Verordnungsgeber die Befugnis, Reklamen und andere Ankündigungen im Bereich von Strassen im Allgemeinen und von Autobahnen im Speziellen zu verbieten, allein im Hinblick auf die mögliche Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit eingeräumt (bundesrätliche Botschaften zum Entwurf des SVG bzw. zu dessen Änderung, vom 24. Juni 1955 [BBl 1955 S. 12]bzw. vom 14. November 1973 [BBl 1973 S. 1178]). Bei der Zulassung von Reklamen soll ein strenger Massstab angewandt werden. Der Begriff der möglichen Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff; der Behörde, die einen solchen Begriff anzuwenden hat, ist ein gewisser Beurteilungsspielraum eingeräumt. Das Bundesgericht prüft deren Begriffsauslegung nur mit Zurückhaltung (BGE 98 Ib 333 E. 3a S. 341). Es misst dem Aspekt der Verkehrssicherheit unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Willens im Verhältnis zu wirtschaftlichen Interessen grosses Gewicht bei. Es bestätigt die Kantone in ihren Bemühungen, bei der Bewilligung von Reklamen eine strikte Praxis zu handhaben (vgl. dazu die umfassenden Darlegungen im Urteil 2A.249/2000 vom 14. Februar 2001, E. 3b, in: SJ 2001 I 529 S. 531 f., mit Hinweisen).
3.2 Im Jahr 1972 (vor Erlass der Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern vom 3. Dezember 1973) hatte das Bundesgericht sich mit der Tragweite des schon dannzumal in der Signalisationsverordnung (damals in Art. 80 Abs. 6 SSV, heute Art. 99 Abs. 1 SSV) enthaltenen Verbots, im Bereich von Autobahnen und Autostrassen Reklamen und Ankündigungen aufzustellen, zu befassen. Es stellte fest, dass die speziellen für Nationalstrassen geltenden Regeln hinsichtlich des Aufstellens von Reklameeinrichtungen grundsätzlich auch bei einer Nebenanlage wie einer Raststätte zur Anwendung kommen (BGE 98 Ib 333 E. 3 S. 340 ff.). Im Einzelnen führte es Folgendes aus (E. 3b S. 341 f.):
Wohl treffe es zu, dass im Bereich von Raststätten die Aufmerksamkeit des Fahrzeuglenkers ohnehin schon auf verschiedene Einrichtungen gelenkt und dass dort nicht mit hohen Geschwindigkeiten gefahren werde, doch verlangten gerade die Einfahrten und Ausfahrten aus einem solchen Rastplatz vom Fahrzeuglenker grosse Aufmerksamkeit, welche nicht von einer Fülle von Reklamen und Anzeigen abgelenkt werden dürfe; auch hier erschienen Reklamen und Anzeigen somit geeignet, die Verkehrssicherheit zu beeinträchtigen; das Verbot gelte indessen nur für Reklamen und Anzeigen im engeren Sinne, nämlich für solche, die ausschliesslich Werbecharakter hätten (sogenannte Fremdreklame), nicht aber für Ankündigungen, die den Fahrzeuglenker auf die unmittelbare Nähe einer Tankstelle hinweisen und das Produkt bekannt gäben, das dort zum Verkauf angeboten

werde (sogenannte Eigenreklame); zwar vermöchten auch solche Ankündigungen abzulenken, doch lägen sie im Interesse eines reibungslosen Verkehrsablaufs.

Nicht geringer erscheint die Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit bei Reklametafeln im begrenzten Areal der Autobahntankstelle selber. Zu vielen Zeiten ist das Verkehrsaufkommen dort gross. Die in die Tankstelle einfahrenden Autofahrer halten häufig, noch rollend, Ausschau nach dem Standort von Toiletten, einer Gaststätte oder eines Kiosks und auch bereits eines Parkplatzes. Wer tanken will, konzentriert sich spezifisch darauf, einen freien Platz an einer Tanksäule anzusteuern, wobei zusätzlich anhand der Aufschriften auf den gewünschten Treibstofftyp geachtet wird. Erfahrungsgemäss herrscht auch ein reges Hin und Her von Fussgängern, die z.B. zwischen Tanksäulen und Shop zirkulieren; es gibt Kinder, die unverhofft aus einem Auto herausspringen. Gefordert ist jedenfalls eine erhöhte Aufmerksamkeit, und zwar in einem Moment, da bei einzelnen Motorfahrzeugführern die Konzentration auf das eigentliche Fahren gerade darum herabgesetzt sein könnte, weil sie nicht mehr mit erhöhter Geschwindigkeit verkehren, sondern, nach schneller Fahrt, gleichsam "ausrollen".

Unter diesen Umständen hält sich eine Regel, welche das Anbringen von Fremdreklamen bei Autobahntankstellen gänzlich untersagt, inhaltlich an den von Art. 6 Abs. 2 SVG vorgegebenen Rahmen. Grundsätzlich durften die kantonalen Behörden daher das Reklamegesuch der Beschwerdeführerin abweisen, ohne näher auf die lokalen Verhältnisse des Tankstellengeländes auf dem Areal der Autobahnraststätte Gunzgen Nord einzugehen oder eine weitergehende Interessenabwägung vorzunehmen. Dies gilt jedenfalls, soweit nicht ausserordentliche (insbesondere örtliche) Umstände geltend gemacht werden können; solche sind vorliegend nicht erkennbar. Die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin hat somit hinter dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung von Verkehrsgefährdungen, welche durch die Anwendung besagter Regel zweckmässig vermindert werden können, zurückzutreten.
3.3 Die Beschwerdeführerin beruft sich vergeblich auf den Grundsatz der Gleichbehandlung. Sie vermag nicht darzulegen, dass in den meisten Kantonen regelmässig oder gar durchwegs Bewilligungen für Plakatträger mit Fremdwerbung an Autobahntankstellen erteilt würden. Es braucht daher nicht weiter geprüft zu werden, unter welchen Umständen sie gegenüber dem Kanton Solothurn, welcher für Reklamebewilligungen an Autobahnen auf seinem Gebiet zuständig ist (Art. 100 SSV), überhaupt geltend machen könnte, er solle seine mit den bundesrechtlichen Regeln vereinbare Praxis aufgeben und diejenige anderer Kantone übernehmen (vgl. BGE 98 Ib 333 E. 3c letzter Absatz S. 343).
4.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich als unbegründet; sie ist abzuweisen.

Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Bau- und Justizdepartement und dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn sowie dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 29. Januar 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: