Urteilskopf

87 I 349

57. Auszug aus dem Urteil vom 29. Juni 1961 i.S. Valvoline-Öl AG gegen Regierungsrat des Kantons Aargau.
Regeste (de):
Art. 31 BV. Reklame an Tankstellen.

Die Anordnung, dass Tankstellen nur zwei von der Strasse aus sichtbare Markenkennzeichen führen dürfen, von denen das eine auf eine Benzinmarke und das andere auf die vom Betriebsinhaber vertretene Automarke entfällt, verfügt über eine gesetzliche Grundlage; sie ist trotz gewisser Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Wettbewerb polizeilicher Natur.

Regeste (fr):
Art. 31 CF. Réclame dans les stations d'essence.

Il existe une base légale à la prescription limitant, pour les stations d'essence, la réclame visible de la route, à l'indication de deux marques dont l'une pour la benzine et l'autre pour les automobiles que représente l'exploitant de la station; une telle prescription ressortit à la police, malgré les répercussions qu'elle peut avoir dans le domaine de la concurrence économique.

Regesto (it):
Art. 31 CF. Pubblicità nelle stazioni di servizio benzina.

La prescrizione che nelle stazioni di servizio della benzina limita la pubblicità visibile dalla strada all'indicazione di due marche, una per la benzina e l'altra per gli automobili di cui il titolare della stazione ha la rappresentanza, poggia su una base legale; siffatta prescrizione incombe alla polizia, nonostante le ripercussioni che può avere nel campo della concorrenza economica.

Sachverhalt ab Seite 349

BGE 87 I 349 S. 349

A.- Art. 4 Abs. 2 MFG verbietet, auf oder ausserhalb der Strasse Reklamen anzubringen, soweit dadurch die Sicherheit des Strassenverkehrs gefährdet wird. Nach § 93 Ziff. 2 der aargauischen Einführungsgesetzes zum ZGB (EG ZGB) ist der Regierungsrat befugt, Verfügungen gegen die Verunstaltung von Landschaften, Ortschaftsbildern und Aussichtspunkten zu treffen. Unter Berufung auf die genannten Bestimmungen hat der Regierungsrat des Kantons Aargau mit Beschluss vom 25. Januar 1957 "für die Kennzeichnung und Beleuchtung von Tankstellen und Garagen grundsätzlich die von der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachmänner (VSS) herausgegebenen, im Jahre 1956 teilweise revidierten Richtlinien (Normblätter

BGE 87 I 349 S. 350

SNV 40625 a und 40626) verbindlich" erklärt. Diese Normen führen unter Ziff. 4 Abs. 2 und 3 aus: "Bei oder vor Tankstellen oder auf den Tankstellendächern dürfen nur zwei Markenkennzeichen, nämlich für eine Benzinmarke und eine vom Tankstelleninhaber offiziell vertretene Automarke oder Markengruppe, aufgestellt werden, die von den sich auf der Strasse nähernden Personen erkannt werden können. Andere Markenartikel oder Dienste, welche eine Tankstelle anzubieten hat, können zusätzlich angezeigt werden an oder direkt vor der strassenseitigen Gebäudefront, wobei diese Reklamen nur für den vor der Tankstelle anhaltenden Strassenbenützer erkennbar oder lesbar sein dürfen. Sie sollen verhältnismässig klein, wenig auffällig und weder selbstleuchtend noch reflektierend sein."

B.- Die Valvoline-Öl Aktiengesellschaft, die Schmieröle und Schmierfette (im Gegensatz zu andern Unternehmen dieses Geschäftszweigs jedoch nicht gleichzeitig Benzin) vertreibt, kam um die Bewilligung ein, unter dem Vordach der Tankstelle Fricktalerhof an der Hauptstrasse Nr. 7 Basel-Stein-Koblenz in Sisseln eine Lichtreklame anbringen zu dürfen. Die Polizeidirektion des Kantons Aargau hat das Gesuch abgelehnt. Eine Beschwerde, welche die Gesuchstellerin dagegen führte, hat der Regierungsrat abgewiesen. Er hat dazu ausgeführt, die Handels- und Gewerbefreiheit sei hinsichtlich der Anbringung von Reklamen an öffentlichen Strassen aus polizeilichen Gründen und damit rechtmässig eingeschränkt. Um der Verkehrssicherheit willen müssten nicht nur Reklamen verboten werden, die Anlass zu Verwechslung mit Strassensignalen geben könnten oder die nachts blendeten; es gelte ausserdem, einer Häufung von Reklamen entgegenzutreten, weil diese die Gefahr einer übermässigen Ablenkung und Ermüdung der Fahrzeugführer schaffe. Es könne daher keine Rede davon sein, dass jede Tankstelle einen Anspruch darauf habe, sich durch zwei grosse Lichtreklamen kenntlich zu machen. Blosse Tankstellen müssten sich vielmehr mit einer einzigen grossen Lichtreklame begnügen, die auf die Hauptaufgabe der Anlage, den Benzinvertrieb, hinweise, indem sie das Wort "Benzin", die geführte Benzinmarke oder den Preis

in Erscheinung treten lasse. Die Richtlinien der VSS knüpften die Zulassung einer weiteren Auskündigung, nämlich jener einer Automarke oder Markengruppe, an die Bedingung, dass der Tankstelleninhaber offizieller Vertreter der Automobilfabrik sei. Solche Reklamen seien deshalb nicht bei blossen Tankstellen, sondern lediglich bei Garagen und Werkstätten von einiger Grösse und Bedeutung anzutreffen. Diesen Betrieben sei eine zusätzliche Kenntlichmachung der erwähnten Art zu ermöglichen, weil viele Kunden Tankstellen bzw. Werkstätten suchten, die sich auf die Wartung von Fahrzeugen einer bestimmten Marke spezialisiert hätten. Da zahlreiche Tankstellen Öle verschiedener Marken verkauften und der durchschnittliche Fahrzeughalter darauf achte, den Ölwechsel, der sich nicht allzu häufig und in feststehenden Zeitabständen wiederhole, in seiner "Stammgarage" vornehmen zu lassen, sei das Bedürfnis nach einer Kenntlichmachung der geführten Ölmarke demgegenüber nicht so ausgeprägt, dass es die Zulassung einer entsprechenden Reklame rechtfertigen würde.

C.- Mit der vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung der Art. 31 und 4 BV (sowie der Eigentumsgarantie) beantragt die Valvoline- Öl Aktiengesellschaft, es sei der Entscheid des Regierungsrats aufzuheben und anzuorden, dass die verweigerte Bewilligung zu erteilen sei.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Der Regierungsrat erblickt die gesetzliche Grundlage seines Entscheids vornehmlich in Art. 4 Abs. 2 MFG. Dieser verbietet im Bereich öffentlicher Strassen jede Reklame, die geeignet ist, die Sicherheit des Verkehrs zu gefährden. Art. 4 der Verordnung des Bundesrats über die Strassensignalisation vom 17. Oktober 1932 wiederholt dieses Verbot und führt es dahin näher aus, dass die Verwendung von Signalformen und -Farben zu Reklamezwecken sowie die Anbringung von Reklamen auf Signalen

ausgeschlossen werden. Damit wird indes nur ein Teil der Gefahrenquellen ausgeschaltet, die Art. 4 Abs. 2 MFG beseitigen will. Diese Bestimmung tritt vielmehr auch andern Gefährdungen des Verkehrs entgegen, die sich aus der Anbringung von Reklamen ergeben können. So untersagt sie zum Beispiel Reklamen, die ein Signal oder eine gefährliche Stelle verdecken, die Übersichtlichkeit der Strasse beeinträchtigen, den Fahrzeuglenker blenden oder dessen Aufmerksamkeit ablenken (STREBEL, N. 19 zu Art. 4 MFG). Art. 4 Abs. 2 MFG lässt dabei Raum für kantonale Ausführungsbestimmungen (Art. 70 MFG; STREBEL, N. 22 zu Art. 4 MFG), doch ist er selber keine blosse Rahmenvorschrift, sondern eine Norm, die unmittelbar auf einen gegebenen Sachverhalt angewendet werden kann. Das zeigt sich schon darin, dass Art. 64 MFG die Übertretung des Art. 4 MFG unter Strafe stellt. Zu einer nach Art. 4 Abs. 2 MFG unstatthaften Gefährdung des Strassenverkehrs kann auch eine Häufung von Reklamen führen, die an und für sich weder wegen ihrer Gestaltung noch wegen der Art ihrer Aufstellung zu beanstanden sind: zeigt doch die Erfahrung, dass die ständige Wiederholung auffällig aufgemachter Zeichen oder Anschriften auf den Fahrer ermüdend wirkt. Ein übermüdeter Fahrzeuglenker aber ist sowohl für sich als auch für die übrigen Verkehrsteilnehmer eine Gefahr (vgl. Art. 17 Abs. 2 MFG). Einem Überborden der Reklame an den Strassenrändern muss ausserdem im Interesse des Landschaftsschutzes entgegengetreten werden. Der Regierungsrat gründet sein Vorgehen denn auch zusätzlich auf § 93 Ziff. 2 EG ZGB, wonach er Verfügungen gegen die Verunstaltung von Landschaften, Ortschaftsbildern und Aussichtspunkten zu treffen hat.

3. Soweit die Reklame gerade infolge ihrer Häufung schädigende Auswirkungen hat, kann Abhilfe nur durch eine allgemeine Herabsetzung der Zahl der Werbezeichen geschaffen werden. Hierzu sind allgemein gefasste Verbote

notwendig; die Behörden können sich nicht mit einem Einschreiten von Fall zu Fall begnügen. Würden bloss jene Reklametafeln ausgeschaltet, die Anlass zur Verwechslung mit Signalen geben, gefährliche Stellen verdecken, die Übersicht beeinträchtigen, die Fahrzeuglenker blenden oder sonstwie besonders störend wirken, so würde es immer noch so viele Werbezeichen geben, dass ernstlich mit einer Ermüdung der Fahrer zu rechnen wäre. Gleiches gilt mit Bezug auf den Landschaftsschutz: Würden lediglich jene Reklamen untersagt, die vor einem besonders reizvollen Hintergrund stehen, so bliebe es bei einem Übermass von Geschäftsempfehlungen, das, wie ausländische Beispiele zeigen, die Aufmerksamkeit der Strassenbenützer derart in Anspruch nimmt, dass die Landschaft nicht mehr auf sie einzuwirken vermag. Um einem Überhandnehmen der Reklamen vorzubeugen, müssen deshalb Massnahmen ergriffen werden, die auf das Problem als Ganzes zugeschnitten sind. Der Regierungsrat des Kantons Aargau hat zu diesem Behuf mit Beschluss vom 15. Dezember 1951 Reklametafeln im Sichtbereich von Land- und Ortsverbindungsstrassen ausserhalb der Ortschaften grundsätzlich verboten und die Kantonale Baudirektion lediglich für Ausnahmefälle ermächtigt, eine im öffentlichen Interesse liegende Hinweistafel zu bewilligen. Um die Wirksamkeit dieser Anordnung zu gewährleisten und keine Rechtsungleichheiten aufkommen zu lassen, musste die Reklame der Tankstellen entsprechenden Einschränkungen unterworfen werden. Der Regierungsrat hat in diesem Sinne mit Beschluss vom 25. Januar 1957 die Richtlinien

der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachmänner (VSS) über die Kennzeichnung, Reklame und Beleuchtung von Tankstellen und Garagen "verbindlich" erklärt. Der Beschluss, der in der Gesetzessammlung nicht veröffentlicht worden ist, dürfte in Anbetracht von § 2 lit. a des Gesetzes über die amtlichen Bekanntmachungen vom 26. November 1856 (AGS I S. 150; vgl. auch § 2 lit. c der gleichnamigen Verordnung

vom 26. September 1958) als blosse Dienstanweisung an die Kantonale Baudirektion zu verstehen sein, die für die Bewilligung der Reklamen zuständig ist. Er ist aber auch in dieser Form geeignet, die erforderliche Einheitlichkeit in der Bekämpfung von Reklameanhäufungen herbeizuführen.

4. Nach den Richtlinien der VSS, denen sich auch die Behörden anderer Kantone angeschlossen haben, sind "bei oder vor Tankstellen oder auf Tankstellendächern" nur zwei Markenkennzeichen zulässig, nämlich eines für eine Benzinmarke und eines für die vom Betriebsinhaber offiziell vertretene Automarke oder Markengruppe. Der Zahl der Reklamen werden damit, wie das Interesse der Verkehrssicherheit und des Landschaftsschutzes es erfordern, enge Grenzen gesetzt. Strenge war dabei umso eher am Platze, als den Tankstelleninhabern und ihren Lieferanten viel an einer auf die Verkehrsteilnehmer ausgerichteten Werbung liegt, so dass die Gefahr eines Überbordens der Reklame an oder bei solchen Anlagen besonders gross ist. Die Beschränkung auf zwei Grossauskündigungen je Tankstelle lässt sich deshalb durchaus vertreten. Wie der Regierungsrat mit Recht bemerkt, liesse es sich vom Standpunkt der Verkehrssicherheit und des Landschaftsschutzes aus sogar rechtfertigen, noch weiter zu gehen und nur eine Auskündigung je Tankstelle zuzulassen. Es kann sich demnach lediglich fragen, ob auch die Vorschrift, dass eine der zugelassenen Aussenreklamen auf eine Benzinmarke und die andere auf die vom Betriebsinhaber offiziell vertretene Automarke oder Markengruppe entfallen muss, sich im Rahmen von Art. 4 Abs. 2 MFG und § 93 Ziff. 2 EG ZGB halte. In dieser Hinsicht fällt in Betracht, dass die auf die Sicherheit der Strassenbenützer gerichteten verkehrspolizeilichen Massnahmen im Sinne der Verhältnismässigkeit polizeilicher Eingriffe auch den übrigen Bedürfnissen der Verkehrsteilnehmer, soweit angängig, Rechnung zu tragen haben, sofern es sich dabei um wirklich schutzwürdige Anliegen handelt. So besteht

ein echtes Bedürfnis der Fahrzeugführer, zu erfahren, wo sie sich mit den wichtigsten Betriebsmitteln eindecken können und wo sie im Falle eines Schadens Hilfe finden. Dem kann die Reklame der Tankstellen dienstbar gemacht werden, ja sie kann darüber hinaus, sinnvoll angewandt, sogar zur Sicherung des Verkehrs herangezogen werden. Tankstellen bilden allgemeiner Erfahrung gemäss vor allem insofern eine Gefahrenquelle, als die zu- und wegfahrenden Kunden den durchgehenden Verkehr behindern und dadurch dessen Sicherheit gefährden (BGE 83 I 151). Um diese Gefahr zu vermindern, muss der Kunde beim Ausschwenken besondere Vorsicht walten lassen. Das ist ihm nur möglich, wenn er sich frühzeitig zum Aufsuchen der Tankstelle entschliesst. Dies aber setzt voraus, dass er schon von weitem erkennen kann, ob die Tankstelle die von ihm gewünschte Marke führe. In diesem Sinne vermag die Aussenreklame eine Aufgabe im Dienste der Verkehrssicherheit zu erfüllen. Ihr Nachteil liegt, wie aufgezeigt, in der Ablenkung und Ermüdung der Fahrer, die sich bei einer Häufung von Geschäftsempfehlungen bemerkbar machen. Sollen die schädlichen Auswirkungen nicht die nützlichen überwiegen, so darf eine Tankstelle nicht für alle von ihr vertriebenen Waren Aussenreklamen anbringen; die Zahl der Markenkennzeichen ist vielmehr zu beschränken. Bei der Auswahl, die hiefür zu treffen ist, muss darauf Bedacht genommen werden, dass der Verkehr aus den zugelassenen Reklametafeln einen möglichst grossen Nutzen ziehe. Die Nützlichkeit eines Hinweises aber steigt mit der Zahl der Fahrer, die er angeht. Die Marken-

kennzeichen sind daher auf jene Warengattungen zu beschränken, welche die Fahrer am häufigsten benötigen. Mit verhältnismässig kleinem Aufwand können so dem Fahrer die für ihn wichtigsten Angaben vermittelt werden. Wird es dem Hauptteil der Kunden ermöglicht, sich rechtzeitig zu vergewissern, ob die in ihr Blickfeld tretende Tankstelle die gewünschte Ware führe, dann kann damit zudem die Zahl der Fälle,

in denen es wegen zu späten oder sonstwie unvorsichtigen Ausschwenkens zu einer Behinderung des Verkehrs kommt, wirksam herabgesetzt werden. Soll Gewähr dafür bestehen, dass die Markenkennzeichen tatsächlich diese günstige Auswirkung auf den Strassenverkehr haben, dann kann dem Betriebsinhaber nicht die Wahl gelassen werden, für welche der von ihm geführten Warengattungen er Reklame machen will; es kann ihm vielmehr nur gestattet werden, die für die Fahrer wichtigsten Seiten seines Angebots anzukündigen. Die wichtigste Ware aber, welche die Tankstellen feilhalten, ist das Benzin. Die eine der zugelassenen Aussenreklamen muss demgemäss auf diese Warengattung entfallen. Die Bedeutung des übrigen Angebots tritt weit hinter der des Benzins zurück. Das steht fest und kann ernstlich nicht bestritten werden. Immerhin lassen sich auch in diesem Bereich Unterscheidungen treffen. Die Richtlinien der VSS behalten die zweite zulässige Aussenreklame der Automarke oder Markengruppe vor, die der Betriebsinhaber vertritt; sie geben diese Reklame nicht etwa für das Öl frei. Diese Wahl ist vertretbar. In der Tat kann der Fahrzeugführer den Ölstand laufend und ohne Schwierigkeiten kontrollieren oder kontrollieren lassen; wird ein Ölwechsel fällig, so lässt er diesen mit Vorliebe in der Garage vornehmen, deren regelmässiger Kunde er ist. Er kann darum verhältnismässig lange unterwegs sein, ohne dass er - Unvorhergesehenes vorbehalten - nach einem Lieferanten des von ihm benützten Öls Umschau halten müsste. Demgegenüber zeigt die Erfahrung, dass zahlreiche Fahrer das Bedürfnis empfinden, auch unterwegs sicher zu sein, beim Eintritt kleinerer oder grösserer Störungen oder Schäden rasch eine Vertretung ihrer Automarke finden zu können. Es lässt sich deshalb rechtfertigen, dass die VSS und mit ihr der Regierungsrat eine Auskündigung, die auf die Vertretung einer Automarke hinweist, als dringlicher bewertet haben als die Anzeige der Ölmarke oder anderer Warengattungen (Reifen, Zubehör),

welche die Tankstelle führt. Ein weiterer Grund dafür, dass neben dem Benzinmarkenzeichen nur gerade eine Aussenreklame für die vom Betriebsinhaber vertretene Automarke oder Markengruppe zugelassen wird, liegt darin, dass die Zahl der Automobilvertretungen viel kleiner ist als die der Verkaufsstellen von Öl, Reifen usw. Die meisten Tankstellen kommen infolgedessen nicht in die Lage, ein zweites Markenkennzeichen anzubringen; sie müssen sich vielmehr mit einer Aussenreklame begnügen. Diese Beschränkung aber liegt, wie ausgeführt, durchaus im Sinne der Verkehrssicherheit und des Landschaftsschutzes.

5. Nach den vorstehenden Erwägungen lassen sich die Richtlinien der VSS über die Reklamen an Tankstellen auf Art. 4 Abs. 2 MFG und § 93 Ziff. 2 EG ZGB stützen. Das gilt auch für den angefochtenen Entscheid, der diese Richtlinien zur Anwendung bringt. Da er in Vollziehung einer Norm ergangen ist, welche die Sicherheit des öffentlichen Verkehrs und den Schutz der Landschaft zum Gegenstand hat, ist er selber polizeilicher Natur. Zwar kann nicht übersehen werden, dass die Beschränkung der Aussenreklame auf eine Benzinmarke und eine Automarke oder Markengruppe auch gewisse Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Wettbewerb hat, indem sie Unternehmen, die, wie das der Beschwerdeführerin, nur mit Öl handeln, gegenüber Firmen, die unter der selben Marke Benzin und Öl vertreiben, benachteiligt. Die Richtlinien der VSS sind jedoch offensichtlich

nicht im Hinblick auf die Förderung dieser Firmen erlassen worden; wenn sie ihnen einen gewissen Vorteil verschaffen, so stellt das lediglich eine ungewollte und praktisch nicht vermeidbare Begleiterscheinung einer Einschränkung dar, die zur Sicherung des Verkehrs und zum Schutze der Landschaft getroffen worden ist. Die polizeiliche Natur der Massnahme wird durch diese Nebenfolge nicht in Frage gestellt (MARTI, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 103). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit wird durch die Richtlinien gewahrt, da sowohl

die zahlenmässige Beschränkung der Markenkennzeichen als auch die Festlegung des Inhalts der Reklame auf die Werbung für eine Benzinmarke und für eine Automarke oder Markengruppe durch den angestrebten polizeilichen Zweck gedeckt werden. Die Werbung für die einzelnen Warengattungen wird unterschiedlich behandelt, weil ihre tatsächlichen Auswirkungen vom verkehrspolizeilichen Standpunkt aus verschieden zu bewerten sind. Wird Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt, so wird indes die Rechtsgleichheit nicht verletzt. Zusammengefasst ergibt sich, dass die Richtlinien und mit ihnen der angefochtene Entscheid auf gesetzlicher Grundlage beruhen, dass sie polizeilicher Natur sind und dass sie sowohl den Grundsatz der Verhältnismässigkeit als auch das Gebot der rechtsgleichen Behandlung wahren. Sie verstossen mithin nicht gegen Art. 31 BV.