Urteilskopf

99 Ib 377

49. Auszug aus dem Urteil vom 30. November 1973 i.S. Alexander Schoeller & Cie. AG und Maurer gegen Regierungsrat des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Strassenverkehr, unzulässige Reklamen, Rechtsgleichheit.

1. Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Erw. 1).

2. Art. 80 Abs. 5 Satz 2 SSV ist mit Art. 6 SVG vereinbar (Erw. 2).

3. Rechtsungleiche Behandlung, Folgen (Erw. 5).

Regeste (fr):
Circulation routière, réclames inadmissibles, égalité de traitement.

1. Qualité pour former un recours de droit administratif (consid. 1).

2. L'art. 80 al. 5, 2e phrase, OSR, est compatible avec l'art. 6 LCR (consid. 2).

3. Inégalité de traitement, conséquences (consid. 5).

Regesto (it):
Circolazione stradale, avvisi pubblicitari inammissibili, parità di trattamento.

1. Legittimazione per proporre ricorso di diritto amministrativo (consid. 1).

2. L'art. 80 cpv. 5 seconda frase OSStr. è compatibile con l'art. 6 LCstr. (consid. 2).

3. Disparità di trattamento, conseguenze (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 377

A.- Nach Art. 6 SVG sind im Bereich der für Motorfahrzeuge oder Fahrräder offenen Strassen Reklamen und Ankündigungen untersagt, die zu Verwechslung mit Signalen oder Markierungen Anlass geben oder sonst, namentlich durch Ablenkung der Strassenbenützer, die Verkehrssicherheit beein trächtigen könnten. Art. 80 SSV bestimmt in Abs. 5:
"Sie" (die Tafeln mit den Ankündigungen) "dürfen nicht in dichter Folge aufgestellt, nicht übermässig gross oder aussergewöhnlich auffallend sein. Betriebe ohne direkten Zusammenhang mit Strassenverkehr oder Tourismus dürfen keine für Fahrzeugführer bestimmte Ankündigungen verwenden, die aus mehr als 200 m Entfernung gelesen werden können..."

B.- Die Alexander Schoeller & Cie. AG besitzt einen Fabrikneubau in Volketswil. Als sie darum ersuchte, auf dem Dach ihrer Fabrik die Beschriftung SCHOELLER-PLAST in 1,2 m

BGE 99 Ib 377 S. 378

hohen, nachts leuchtenden gelben Buchstaben anbringen zu dürfen, bewilligte der Gemeinderat Volketswil lediglich eine Buchstabenhöhe von 0,8 m. Der Bezirksrat Uster und der Regierungsrat des Kantons Zürich bestätigten auf dem Rekursweg diesen Entscheid. Mittlerweile hatte Leuchtschriftenfachmann Richard Maurer die 120 cm hohe Leuchtschrift angebracht. Der Regierungsrat stützt seinen Entscheid vom 28. Dezember 1972 auf Art. 6 SVG und 80 Abs. 5 SSV sowie auf die von der Interkantonalen Kommission für den Strassenverkehr herausgegebenen "Provisorischen Richtlinien für die Bewilligung von Reklamen gemäss Strassenverkehrsgesetzgebung" vom 21. Januar 1971.

C.- Die Firma Schoeller und Richard Maurer führen Beschwerde beim Bundesgericht und beim Bundesrat mit den Anträgen, es sei der Entscheid des Regierungsrates aufzuheben und die Firmenschrift SCHOELLER-PLAST in der bestehenden Ausführung zuzulassen; eventuell sei die Sache an die Vorinstanz zur Abklärung der tatsächlichen Verhältnisse zurückzuweisen. Aufgrund eines Meinungsaustausches mit dem Bundesrat hat das Bundesgericht die Beurteilung der Beschwerde übernommen. Der Regierungsrat des Kantons Zürich und das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beantragen Abweisung der Beschwerde. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut und hebt den angefochtenen Entscheid im Sinne der Erwägungen auf.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Der angefochtene Entscheid ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwG. Der Regierungsrat entschied als letzte kantonale Instanz. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher gemäss Art. 97 Abs. 1 und 98 lit. g OG grundsätzlich zulässig. Eine Ausnahme im Sinne der Art. 99 bis 102 OG ist nicht gegeben; namentlich trifft Art. 100 lit. 1 OG nicht zu, da diese Bestimmung die Ausnahmen auf dem Gebiet des Strassenverkehrs abschliessend aufführt und Entscheide aufgrund von Art. 6 SVG nicht erfasst (BGE 98 I/b 333, Erw. 1). b) Nach Art. 103 lit. a OG ist zur Beschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat.

BGE 99 Ib 377 S. 379

Der Beschwerdeführer muss durch die angefochtene Verfügung mehr als irgendein Bürger berührt sein und an ihrer Aufhebung ein eigenes und unmittelbares Interesse haben (GRISEL, Droit administratif suisse, S. 478 f.; GYGI, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bunde, S. 107 ff.; BGE 98 I/b 70 f. und 99 I/b 106). Dies ist hier bei der Firma A. Schoeller & Cie. AG der Fall. Richard Maurer wird hingegen vom angefochtenen Entscheid nicht unmittelbar betroffen. Zwar mag er als Beleuchtungsfachmann an einer engen Auslegung der verkehrstechnischen Reklamebeschränkungen allgemein interessiert sein, doch bedeutet der Entscheid für ihn keinen praktischen wirtschaftlichen oder anders gearteten Nachteil (vgl. BGE 99 I/b 106 Erw. 1 a). Er behauptet selber nicht, er müsse nach den zwischen ihm und der Firma Schoeller massgebenden Rechtsbeziehungen im Falle einer endgültigen Verweigerung der Beschriftung einen Teil der Herstellungs-

und Montagekosten seinerseits tragen. Würde man die Legitimation Maurers bejahen, so müsste man z.B. bei Baubeschwerden auch die beteiligten Unternehmer und Architekten zur Beschwerde zulassen, da sie an der Erteilung der Baubewilligung mittelbar interessiert sind; dies würde aber den von Art. 103 lit. a OG gesetzten Rahmen sprengen. Die Beschwerdelegitimation Richard Maurers ist somit nicht gegeben.

2. Art. 6 SVG untersagt im Bereich von Strassen Reklamen und Ankündigungen, welche - namentlich durch Ablenkung der Strassenbenützer - die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnten. Hiezu reichen schon eine potentielle Beeinträchtigung oder eine entfernte, nicht einmal in der Regel eintretende mittelbare Gefährdung aus. Das ergibt sich aus dem Gesetzestext, der alle Ankündigungen verbietet, welche die Verkehrssicherheit beeinträchtigen "könnten", und aus der Entstehungsgeschichte: Nach der Botschaft des Bundesrates (BBl 1955 II 1 ff.) soll bei der Beurteilung der Frage, ob die Verkehrssicherheit beeinträchtigt werde, "ein strenger Massstab angelegt werden". Art. 80 SSV führt - ohne erschöpfend zu sein - eine Reihe von Merkmalen an, die Reklamen und andere Ankündigungen unter dem Gesichtspunkt von Art. 6 SVG unerlaubt machen. In Abs. 5 wird gesagt, solche Ankündigungen dürften "nicht übermässig gross" sein. Verboten sind Ankündigungen von Betrieben ohne direkten Zusammenhang mit Strassenverkehr

und Tourismus an den Fahrzeugführer, "die aus mehr als 200 m Entfernung gelesen werden können". Die Beschwerdeführerin wendet ein, die in Art. 80 Abs. 5 SSV enthaltene Beschränkung der Lesbarkeit halte vor Art. 6 SVG nicht stand und dürfe daher nicht angewendet werden. Vom Bundesrat erlassene Vollziehungsverordnungen zu Bundesgesetzen sind für das Bundesgericht nicht schlechthin verbindlich. Das Gericht prüft, ob die Vorschriften einer solchen Verordnung mit dem Gesetz vereinbar sind... (BGE 97 I 446 mit Hinweisen). Der Zweck von Art. 6 SVG liegt offensichtlich im Schutz der Verkehrssicherheit vor störenden Einwirkungen vor allem optischer Natur. Diesem Zweck hat auch die Vollziehungsverordnung des Bundesrates zu dienen. Dagegen schreibt das Gesetz dem Bundesrat nicht den Gebrauch bestimmter Mittel vor, sondern räumt ihm hier einen weiten Ermessensspielraum ein. Das Bundesgericht hat sich darum nicht darüber auszusprechen, ob die in der Verordnung getroffene Lösung zur Erreichung des gesetzlichen Zweckes am besten geeignet sei, da es nicht sein Ermessen an die Stelle jenes des Bundesrates setzen kann. Dagegen kann es prüfen, ob die in der Verordnung gegewählten Mittel überhaupt geeignet seien, jenem Zweck zu dienen (BGE 94 I 396 f. Erw. 3). Danach fragt sich, ob der Bundesrat in Art. 80 Abs. 5 SSV mit der Begrenzung der Lesbarkeitsentfernung ein geeignetes Mittel zum Schutze der Verkehrssicherheit gewählt hat. Es leuchtet ein, dass die Gefahr der Ablenkung der Fahrzeugführer und damit die Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit umso grösser ist, je auffälliger und grossräumiger die Ankündigungsschriften sind. Das Bestreben, Grösse und Auffälligkeit der Reklamen und damit ihren Ablenkungseffekt zu begrenzen, muss daher als taugliches Mittel zum Schutze der Verkehrssicherheit anerkannt werden. Zu erörtern bleibt noch die Vorschrift über die Begrenzung der Lesbarkeit gerade auf 200 m Entfernung als allgemeine und oberste Limite. Man kann sich fragen, ob nicht eine elastischere und differenziertere Lösung vorzuziehen gewesen wäre. Sie wäre indessen nach der Natur der Sache wohl auf grosse Schwierigkeiten gestossen. Zudem hat das Bundesgericht ja lediglich zu prüfen, ob die in der Ausführungsverordnung getroffene Lösung an sich geeignet ist, dem gesetzgeberischen Zweck zu dienen. Das aber ist auf alle Fälle zu bejahen.

Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass die maximale Schrifthöhe ein geeignetes Kriterium für die Wahrung der Verkehrssicherheit sei. Das Gegenteil könne sogar der Fall sein: je kleiner eine Schrift sei, umso schwerer sei sie lesbar, umso stärker und länger werde daher die Aufmerksamkeit des Lesenden beansprucht und in umso

gefährlicherer Weise könne er vom übrigen Verkehrsgeschehen abgelenkt werden. Richtig an diesem Einwand ist, dass eine Reihe von Faktoren die Verkehrsgefährlichkeit mitbestimmen. Es kann jedoch nicht bestritten werden, dass die Lesbarkeitsentfernung und damit die Schriftgrösse einen bedeutenden Faktor darstellen. Art. 80 Abs. 5 SSV schreibt nicht kleine Schriften vor, sondern begrenzt die Schrift auf eine Lesbarkeit aus 200 m Entfernung. Jedenfalls lässt sich mit guten Gründen die Auffassung des Bundesrates vertreten, der Nutzen einer solchen Lesbarkeitsbeschränkung überwiege gegenüber ihren Nachteilen. Art. 80 Abs. 5 Satz 2 SSV hat somit vor Art. 6 SVG Bestand.

5. Die Beschwerdeführerin rügt eine rechtsungleiche Behandlung, weil im Gebiet des Kantons Zürich Eigen- und Fremdreklamen in fast unübersehbarer Zahl installiert worden seien und polizeilich geduldet werden, obschon sie den Vorschriften des Art. 80 SSV in auffallender Weise widersprächen. So habe der Gemeinderat Volketswil noch während des Rekursverfahrens dem Migros-Genossenschaftsbund vier übergrosse - mindestens 3 x 3 m messende - M auf seinen Lagerhäusern In Zumikon bewilligt. Es gebe in Volketswil noch weitere ähnliche Beispiele. Der Regierungsrat begründet diese Ungleichheit zum Teil damit, dass die Werbung mit Reklameschriften sich schnell entwickelt habe und ihre Auswüchse erst hätten erfasst werden können, als sie "signifikant" vorlagen. Ausserdem hätten die Behörden zunächst jene Angelegenheiten erledigen müssen, mit denen sie aktuell befasst waren; die hängigen Verfahren hätten sie nicht bis zur Bereinigung aller nicht konformen Fälle sistieren können. In neuerer Zeit habe sich die Praxis präzisiert, verschärft und auf die 80 cm festgelegt. Es wird jedoch nicht bestritten, dass auch in jüngster Zeit noch überdimensionierte Schriften bewilligt worden sind. Nach Auffassung des EJPD können Firmennamen ohne werbende Aufschriften oder blosse Markenzeichen den Reklamen nicht in jeder Beziehung gleichgestellt werden, da sie das

Auffinden einer Firma für den motorisierten Verkehr erleichterten und somit einem verkehrstechnischen Bedürfnis entsprächen. Die Firmenanschrift SCHOELLER-PLAST sei jedoch eine Eigenreklame, die nicht aus mehr als 200 m Entfernung lesbar sein dürfe. Es ist zu prüfen, ob die behauptete unterschiedliche Behandlung gegeben ist und ob allenfalls hiefür sachliche Gründe bestehen. a) Der Regierungsrat gibt zu, dass im Kanton Zürich die in Art. 80 Abs. 5 SSV enthaltene allgemeine Lesbarkeitsbeschränkung auf 200 m nicht durchwegs eingehalten wird. Eine frühere largere Praxis bleibt hier unbeachtlich, da eine sachlich begründete Praxisänderung oder -verschärfung nicht gegen das Gebot der rechtsgleichen Behandlung verstösst (BGE 89 I 90 /91, mit Hinweisen). Besonderes Gewicht haben jedoch die in letzter Zeit bewilligten oder geduldeten Tatbestände. In diesen Fällen haben sich die Behörden zur Rechtfertigung ihrer Praxis auf die "Provisorischen Richtlinien" berufen, die von der Interkantonalen Kommission für den Strassenverkehr - einer Unterkommission der kantonalen Polizeidirektorenkonferenz - ausgearbeitet worden sind. Die Richtlinien verfolgen das Ziel, in der Anwendung der bundesrechtlichen Bestimmungen auf dem Gebiete der Strassenreklame eine einheitliche Praxis der kantonalen Behörden zu erreichen. Sie sind rechtlich nicht verbindlich, doch kann man sie als Auslegungshilfe von einigem sachlichen Gewicht und als Ausdruck einer in Gang kommenden übereinstimmenden behördlichen Praxis betrachten.
Auch die Richtlinien haben sich indessen an den Rahmen der bundesrechtlichen Bestimmungen zu halten. Dies ist hier nicht der Fall: Die Richtlinien weichen von Art. 80 Abs. 5 SSV insofern ab, als sie Reklamezonen innerorts ausscheiden (Ziff. 231, 511 und 512) und Vorschriften über "Eigenreklamen" und "Warenreklamen" aufstellen (Ziff. 221 und 222). Unter den Eigen- und Warenreklamen dürfen nämlich "Firmenname und Signet" aus mehr als 200 m Entfernung lesbar sein (Ziff. 531 und 532); "Fremdreklamen" (Ziff. 223) geniessen dieses Vorrecht nicht. Der Regierungsrat begründet das Grössenprivileg der Firmennamen damit, dass hier das private Interesse gegenüber dem öffentlichen überwiege. Diese Auffassung ist unrichtig, denn die von der SSV geschützte Verkehrssicherheit hat zweifellos ein grösseres Gewicht als das Interesse des privaten

Betriebsinhabers an einer überdimensionierten Ausführung des Firmennamens oder Signetes. Zudem ist der Grundsatz von Art. 80 Abs. 5 SSV genau umschrieben und kennt keine Ausnahme von der Beschränkung der Lesbarkeit auf 200 m. Das EJPD rechtfertigt das Grössenprivileg damit, dass Firmennamen ohne werbende Aufschriften oder blosse Markenzeichen dem motorisierten Verkehr das Finden einer Firma erleichterten. Dass auch Firmennamen und Signete unter den allgemeinen Begriff der "Ankündigungen" (Art. 6 SVG und Art. 80 SSV) fallen, kann indessen nicht bezweifelt werden, denn der Begriff "Ankündigung" ist weiter gefasst als der Begriff "Reklame". Als Ankündigungen sind alle Hinweise anzusehen, durch die eine mögliche Kundschaft angesprochen wird, auch wenn sie keinen bestimmten Verkaufsgegenstand oder keine bestimmte Firma nennen; der weitere Begriff "Ankündigung" umfasst immer auch den engeren der "Reklame" (Entscheid des Bundesrates vom 5. Oktober 1970 i.S. Neon-Haller, Erw. 3). Solange Art. 80 Abs. 5 SSV in Kraft ist, bleibt kein Raum für das in den Richtlinien vorgesehene Firmennamen- und Signetprivileg. Daraus folgt, dass der Migros-Genossenschaftsbund in Volketswil durch die Bewilligung von mehr als 2 m hohen, nachts leuchtenden Signeten M im Hinblick auf Art. 80 Abs. 5 SSV unrechtmässig begünstigt worden ist. Die Stellungnahme des Regierungsrates lässt darauf schliessen, dass der genannte Fall nicht der einzige seiner Art ist, sondern dass die Zürcher Behörden in Anwendung der Richtlinien noch für weitere Firmennamen und Signete Ausnahmen bewilligt haben (z.B. RANK XEROX in Bachenbülach, 3 m hoch). b) Aus diesen Feststellungen ergibt sich, dass die Rüge, im Kanton Zürich würden dem Art. 80 SSV widersprechende Beschriftungen bewilligt und geduldet, berechtigt ist. Daraus folgt indessen noch nicht, dass die Beschwerdeführerin hinsichtlich ihrer Leuchtschrift SCHOELLER-PLAST gleich - d.h. ebenfalls gesetzwidrig - zu behandeln ist. Das Bundesgericht hat wiederholt ausgeführt, der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung gehe in der Regel der Rücksicht auf gleichmässige Rechtsanwendung vor, und der Umstand, dass das Gesetz in andern Fällen nicht oder nicht richtig angewandt worden sei, gebe dem Bürger grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend vom Gesetz

behandelt zu werden (BGE 98 I/a 161 f., mit Hinweisen; 99 I/b 290 Erw. 3 c). Es hat diesen Grundsatz dahingehend eingeschränkt, dass er lediglich gelte, wenn nur in einem einzigen oder in einigen wenigen Fällen eine abweichende Behandlung dargetan sei. Wenn dagegen die Behörden die Aufgabe der in andern Fällen geübten gesetzwidrigen Praxis ablehnten, könne der Bürger verlangen, dass diese widerrechtliche Begünstigung, die dem Dritten zuteil werde, auch ihm gewährt werde. Diese Einschränkung ist im vorliegenden Fall für den gegenwärtigen Zeitpunkt massgebend. Da der Regierungsrat in keiner Weise zu erkennen gibt, dass er seine gesetzwidrige Praxis aufgeben will, sondern in seiner Vernehmlassung die "Provisorischen Richtlinien" auch in Zukunft als für ihn massgebend ansieht, verlangt der Grundsatz der Rechtsgleichheit, dass der Beschwerdeführerin die gleiche widerrechtliche Behandlung zuteil wird. Für die Zukunft ist zu unterscheiden: Lehnt es der Regierungsrat nach wie vor ab, den gesetzmässigen, von Art. 6 SVG und Art. 80 SSV geforderten Zustand wiederherzustellen, und privilegiert er die Firmennamen und Signete weiterhin, muss er auch die fragliche Beschriftung SCHOELLER-PLAST weiterhin dulden. Lässt er hingegen die andern, aufgrund von Art. 80 SSV unzulässigen Ankündigungen - insbesondere die überdimensionierten Firmennamen und Signete - entfernen bzw. abändern (Art. 81 Abs. 1 Satz 2 SSV), so kann und muss er auch die Beschriftung der Beschwerdeführer beseitigen bzw. ändern lassen. c) Immerhin erscheint es nicht als ausgeschlossen, dass einer von der gesetzlichen Ordnung abweichenden Gleichbehandlung auch dann, wenn die obgenannten Voraussetzungen erfüllt sind, gewichtige öffentliche Interessen entgegenstehen könnten. Im vorliegenden Fall geht es um Vorschriften, die der Verkehrssicherheit dienen. Man kann sich fragen, ob der Schutz der Verkehrssicherheit dem Gebot der

Rechtsgleichheit unter Umständen nicht vorgehen müsste. Denn es wäre nicht unbedenklich, diesem Gebot den Vorrang zu geben, wenn damit eine ernstliche Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit von Menschen in Kauf genommen werden müsste. Es besteht jedoch kein Grund anzunehmen, dass dieser Fall hier gegeben ist. Der Regierungsrat erklärt im angefochtenen Entscheid selber, "dass die Schrift SCHOELLER-PLAST an ihrem heutigen Standort kaum, jedenfalls in viel geringerem Masse verkehrsgefährdend

wirke, als dies andere bestehende Ankündigungen tun, von denen die Rekurrenten zahlreiche überzeugende Beispiele genannt haben". Der Anspruch der Beschwerdeführerin auf Gleichbehandlung muss also nicht einem übergeordneten Rechtsgut weichen. d) Schützt das Bundesgericht eine rechtsgleiche, aber bundesrechtswidrige Behandlung eines Bürgers, so ist es angezeigt, den Entscheid nicht nur dem zur Vernehmlassung eingeladenen Departement, sondern auch dem Bundesrat zur Kenntnis zu bringen. Er ist zum Entscheid zuständig, ob die nicht rechtgleich angewandte Bestimmung der SSV abzuändern oder ob sie rechtsgleich durchzusetzen ist (Art. 102 Ziff. 2 BV).