

sätzliche Entscheide des Regierungsrates des Kantons Solothurn [GER] 1995, Nr. 11). Nachdem dies vorliegend nicht der Fall ist, kann auf das Eventualbegehren der T. AG, der Regierungsrat habe den Erschliessungsplan selber zu beschliessen, von vornherein nicht eingetreten werden.

118 Festlegung der Bewilligungsgebühr für die Errichtung von temporären Reklamen entlang der Kantonsstrasse.

- **Baubewilligungspflicht der Strassensreklamen; Verhältnis zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht (Erw. 2).**
- **Überprüfung der Gebühr für die strassenverkehrsrechtliche Bearbeitung des Strassenreklamegesuches (Erw. 4).**

Aus dem Entscheid des Regierungsrats vom 12. September 2007 i.S. C.W. GmbH gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt vom 7. Februar 2007.

Aus den Erwägungen

1. Die beiden Gebührenverfügungen der Abteilung für Baubewilligungen des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) setzen sich aus je drei verschiedenen Positionen zusammen, nämlich aus einer Behandlungsgebühr für das als Baugesuch entgegen genommene Werbeprojekt der Beschwerdeführerin in der Höhe von je Fr. 300.–, aus einer Unkostenpauschale von je Fr. 15.– und aus Fr. 500.– bzw. Fr. 250.– für die strassenverkehrsrechtliche Bewilligung der ein- und doppelseitigen Werbeträger. Es ergibt sich eine Summe von Fr. 815.– für den Standort H. und von Fr. 565.– für den Standort R., insgesamt Fr. 1'380.–.

2. (...)

2.2. In ihrer Verfügung vom 7. Februar 2007 subsumierte die Vorinstanz die Werbeträger der Beschwerdeführerin unter § 6 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993, indem sie davon ausging,

diese seien ähnlich zu behandeln wie Schaukästen, denn die Werbeträger seien künstlich hergestellte Objekte, welche die Umwelt zu beeinflussen vermöchten.

Bei den Werbeträgern der Beschwerdeführerin handelt es sich um mit Transparenten bespannte mobile Absperrgitter (sog. Polizeigitter), diese sind etwa 1.10 m hoch und rund 2 m lang, weisen eine Fläche von etwa 2.25 m² auf und standen vom 14. bis 18. Februar 2007, also während knapp fünf Tagen, entlang der Kantonsstrassen K X und K Y in H. sowie an der K Z in R.. Sie standen jeweils in einem Abstand von 3 bis 5 m zum Fahrbahnrand und wurden auf privatem Grund mit dem Einverständnis der Grundeigentümer aufgestellt. Die Absperrgitter wurden nicht im Untergrund verankert oder eingegraben, sondern lediglich auf diesem aufgestellt. Es zu prüfen, ob es sich hier um Bauten im Sinne des Baugesetzes handelt.

2.3. In § 6 Abs. 1 umschreibt das Baugesetz den Begriff der Baute. Grundsätzlich ist eine Baute vorab eine auf Dauer fest mit dem Boden verbundene Einrichtung. Es handelt sich mit anderen Worten um eine Investition, die bei einer Rechtsänderung nicht einfach an einen anderen Ort verschoben werden kann (Ernst Kistler/-René Müller, Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Auflage, Brugg 2002, § 6 N 2; AGVE 1985, S. 277, Erw. 3a).

Gemäss Bundesgericht sind Bauten und Anlagen jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen.

Obwohl es sich bei den Werbeträgern der Beschwerdeführerin unbestrittenermassen um künstlich geschaffene Objekte handelt, fehlt es ihnen am wichtigsten Kriterium, welches für das Vorhandensein einer Baute oder Anlage im Sinne der Baugesetzgebung spricht, nämlich an der festen Verbindung mit dem Boden. Auch eine erhebliche Veränderung des Raums kann wegen der kleinen Fläche und der sehr kurzen Zeit, während der sie am Ort verbleiben, ausgeschlossen werden (siehe dazu auch unten, Erw. 2.5.). Gleiches ist in

Bezug auf eine mögliche Belastung der Erschliessung oder eine Beeinträchtigung der Umwelt zu sagen.

2.4. In ihrer Vernehmlassung vom 4. Juli 2007 stellte sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, es handle sich bei den in Frage stehenden Werbeträgern um Fahrnisbauten, welche über nicht unerhebliche Zeit ortsfest verwendet würden. Da diese im Unterabstand (3 bis 5 m) zur Kantonsstrasse aufgestellt worden seien, habe man gemäss der verwaltungsgerichtlichen Praxis eine Ausnahmegewilligung nach § 67 BauG erteilen müssen. Die Vorinstanz führt aus, die zu beurteilenden Werbeträger seien ähnlich wie Baracken oder Stände zu behandeln. Insbesondere müsse hier die Verbindung zum Boden so stabil sein, dass die Verkehrssicherheit nicht durch Wegwehen der Fahrnisbauten gefährdet werde. Dies müsse selbstverständlich auch für die Absperrgitter der Beschwerdeführerin gelten, welche mit darübergestülpten Reklamen eine relativ grosse Angriffsfläche für den Wind böten (Segelwirkung).

§ 30 Abs. 2 lit. c der Allgemeinen Verordnung zum Baugesetz (ABauV) vom 23. Februar 1994 bestimmt, dass Materialablagerungen und Fahrnisbauten, wie Festhütten, Zelte, Hütten, Buden, Baracken, Stände und dergleichen bis zu einer Dauer von 2 Monaten in den Bauzonen keiner Baubewilligung bedürfen, unter Vorbehalt abweichender Nutzungsvorschriften für bestimmte Schutzzonen. Nur wenn eine Ausnahmegewilligung nötig ist, muss gemäss § 30 Abs. 3 ABauV ein Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden. Träger für temporäre Veranstaltungsreklamen sind in der allerdings nicht abschliessenden Aufzählung von § 30 Abs. 2 lit. c ABauV nicht erwähnt.

Ob die Werbeträger der Beschwerdeführerin unter diese Bestimmung subsumiert werden können, ist im Lichte der bundesgerichtlichen Praxis zum Begriff der Fahrnisbauten zu prüfen. Danach handelt es sich bei Fahrnisbauten um Gebilde, welche über nicht unerhebliche Zeiträume ortsfest verwendet werden (BGE 123 II 256, 259; BGE 120 Ib 379 E. 3c; BGE 119 Ib 222 E 3a; 118 Ib 1 E. 2c je mit Hinweis[en]). Die Baubewilligungspflicht soll der Behörde ermöglichen, das Bauprojekt – in Bezug auf seine räumlichen Folgen – vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplane-

rischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen (BGE 123 II 256, E.3.). Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist somit die Frage, ob mit der Realisierung der Baute oder Anlage im Allgemeinen und nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (BGE 120 Ib 379 S. 384).

Im vorliegenden Fall wurde deshalb ein Baubewilligungsverfahren durchgeführt, weil die Werbeträger der Beschwerdeführerin nicht die in § 111 Abs. 1 lit. a BauG für Bauten vorgeschriebenen Abstände einhielten und die Vorinstanz deshalb der Meinung war, sie bedürften einer Ausnahmegewilligung im Sinne von § 67 Abs. 1 BauG. § 30 Abs. 3 ABauV schreibt für an sich baubewilligungsfreie Bauten und Anlagen dann die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens vor, wenn eine Ausnahmegewilligung erforderlich ist. Die Vorinstanz stützt das durchgeführte Baubewilligungsverfahren auf die verwaltungsgerichtliche Praxis ab und zitiert dazu einen Verwaltungsgerichtsentscheid (AGVE 2006 S. 159 ff.).

In Bezug auf die Strassenabstandsvorschriften äusserte sich das Verwaltungsgericht in diesem Entscheid in klarer Weise zum Verhältnis der bundesrechtlichen Strassenabstandsvorschriften von Art. 97 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV) zu den Abstandsvorschriften von § 111 Abs. 1 lit. a BauG. Es hielt fest, dass das Bundesrecht die Aspekte der Verkehrssicherheit abschliessend regle, deshalb entfalle bei der Beurteilung einer Ausnahmegewilligung nach § 67 Abs. 1 BauG im Zusammenhang mit Strassenreklamen der Verkehrssicherheitsaspekt, sofern der vom Bundesrecht vorgegebene Mindestabstand und die übrigen Vorgaben eingehalten seien. Inzwischen wurde die Signalisationsverordnung revidiert und die Abstandsvorschriften wurden gestrichen. Am Grundsatz, dass die Verkehrssicherheitsaspekte im Lichte der Bundesgesetzgebung zu prüfen sind und nicht im Licht des kantonalen Baurechts, ändert sich dadurch jedoch nichts. Mit anderen Worten bleibt nur dann Raum für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung von den Abstandsvorschriften nach § 111 Abs. 1 lit. a BauG, wenn es

sich beim zu prüfenden Werbeträger um eine Baute im Sinne der Baugesetzgebung handelt, für die ohnehin ein Baubewilligungsverfahren nötig wäre, dies weil bei Bauten andere Aspekte (z.B. Freihaltung für künftigen Strassenausbau, Ortsbildschutz, Zonenkonformität) zu berücksichtigen sind. Dies war denn auch der dem Verwaltungsgerichtsurteil zugrunde liegende Sachverhalt. Wenn jedoch keine Baute im Sinn von § 6 Abs. 1 BauG vorliegt, ergibt sich aus der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, dass nicht aufgrund von § 30 Abs. 3 ABauV in Verbindung mit § 111 Abs. 1 lit. a BauG ein Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden kann; wenn lediglich Aspekte der Verkehrssicherheit betroffen sind, kommt die abschliessende bundesrechtliche Regelung der Signalisationsverordnung zur Anwendung. Die kantonalen Abstandsvorschriften sind in diesem Zusammenhang nicht anwendbar (AGVE 2006 S. 161).

2.5. Es ist äusserst fraglich, ob die Werbeträger mit einer Fläche von lediglich 2.25 m² überhaupt geeignet sind, die Umwelt zu beeinflussen, jedenfalls dann, wenn sie nur während weniger Tage aufgestellt bleiben. Das Interesse der Öffentlichkeit, bzw. der Nachbarn an einer vorgängigen Prüfung unter anderen Aspekten als denjenigen der Verkehrssicherheit (z.B. in Bezug auf den Landschafts- und Ortsbildschutz, Freihaltung des Strassenrands für den zukünftigen Landerwerb) ist vorliegend nicht gegeben, vor allem, weil es sich um eine einmalige, auf sehr kurze Zeit befristete Aktion handelte. Würden die Werbehussen immer wieder, mit wechselnden Plakaten bespannt, am selben Ort aufgestellt, würden sie denselben Zweck erfüllen, wie eine fest im Boden einbetonierte Plakatanschlagsstelle und die Prüfung unter baurechtlichen Aspekten wäre gerechtfertigt. Eine Beeinflussung von Raum und Umwelt müsste auch dann als gegeben angesehen werden, wenn die Werbeträger über einen Zeitraum von mehreren Wochen aufgestellt blieben und sich somit ebenfalls eine Annäherung an feststehende Plakatständer ergeben würde. Im hier vorliegenden Fall ist dies jedoch nicht der Fall. Die Werbehussen wurden am 12. Februar 2007 aufgestellt und am 18. Februar 2007 wieder entfernt. Eine Beeinflussung der Raumordnung kann somit ausgeschlossen werden. Alle von der Vorinstanz gegen die Werbeträger vorgebrachten Argumente (Angriffsfläche für den Wind,

[vgl. ...]; Ablenkung der Verkehrsteilnehmer, [vgl. ...]) zielen denn auch auf die Verkehrssicherheit und nicht auf die Raumordnung ab.

Somit ist festzuhalten, dass im vorliegenden Fall keine Fahrnisbaute im Sinne des Baurechts und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gegeben ist. Die mit der Aufstellung der hier zu beurteilenden Werbeträger verbundenen Folgen sind nicht derart gewichtig, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht, welche über die Aspekte der Verkehrssicherheit hinausginge. Somit bleibt im Sinne der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung kein Raum für eine Ausnahmegewilligung nach § 67 Abs. 1 BauG, denn es sind lediglich Aspekte der Verkehrssicherheit zu prüfen. Die Vorinstanz hat das Gesuch der Beschwerdeführerin somit zu Unrecht einem Baubewilligungsverfahren unterzogen. Damit erweist sich auch die Erhebung von Behandlungsgebühren in der Höhe von je Fr. 300.– als nicht gerechtfertigt. Die Beschwerde ist folglich in diesem Punkt gutzuheissen.

3. (...)

4.

4.1. Zu überprüfen bleiben folglich die in Rechnung gestellten Gebühren für die strassenverkehrsrechtliche Bewilligung in der Höhe von Fr. 500.– in H. und Fr. 250.– in R.

4.2. Bei der Erhebung von Gebühren und Abgaben ist das Äquivalenzprinzip zu beachten. Dieses besagt, dass die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen muss. Bei der Gebührenbemessung dürfen neben dem Aufwand für die Prüfung und Bewilligungserteilung unter anderem auch folgende Gesichtspunkte mitberücksichtigt werden: die sich mit der betreffenden amtlichen Handlung verbindende Verantwortung, das Interesse der Pflichtigen an der gebührenpflichtigen Handlung bzw. der Wert, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat, und schliesslich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gebührenpflichtigen. Bei dieser grundsätzlich auf den konkreten Fall ausgerichteten Berechnungsweise ist aus Gründen der Verfahrensökonomie jedoch auch eine gewisse Pauschalisierung der Gebühr zulässig. Die Relation zwischen Höhe der Gebühr und Wert der Leistung muss aber bestehen bleiben (vgl. zum Ganzen:

BGE 130 III 229 f.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, N 2641; Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6. Auflage, Basel 1986, Band II, Nr. 110 B I; René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 110 B V).

4.3. Die dritte Position der beiden Gebührenverfügungen vom 7. Februar 2007 stützt sich auf § 14 lit. g der Verordnung über die Steuern, Abgaben und Gebühren im Strassenverkehr vom 5. November 1984. Es handelt sich um Gebühren für die Bewilligung von Reklamen, Betriebs- und Hotelreklamen, welche durch Art. 99 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV) für bewilligungspflichtig erklärt werden. Ziel der Bewilligungspflicht ist es, sicherzustellen, dass die Strassenreklamen die Verkehrssicherheit nicht beeinträchtigen. Die Höhe der Gebühren bewegt sich in einem Rahmen von Fr. 20.– bis Fr. 750.– (§ 14 lit. g der Verordnung über die Steuern, Abgaben und Gebühren im Strassenverkehr); dazu hat die Vorinstanz ein Merkblatt mit dem Titel „Gebühren für die strassenverkehrsrechtliche Bearbeitung von Strassenreklamegesuchen“ (Merkblatt, RM.TV.002 vom 22. Oktober 2004, abrufbar unter www.ag.ch/strassenreklamen/de/pub/index.php) erlassen. Dieses fixiert die zu erhebende Gebühr für temporäre Veranstaltungsreklamen auf Fr. 100.–.

4.4. Es ist durchaus zulässig, im Sinne einer einheitlichen und rechtsgleichen Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen Merkblätter wie das oben (4.3.) genannte zu verfassen und bei der Entscheidungsfällung beizuziehen. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich lediglich um eine Richtlinie handelt, welche die verfügende Behörde nicht davon dispensiert, das ihr in den einschlägigen Rechtsgrundlagen eingeräumte Ermessen im Einzelfall auch anzuwenden und also die Richtlinie den Umständen des Einzelfalles anzupassen. Wo der Gesetzgeber Ermessen einräumt, erwartet er von den Verwaltungsbehörden, dass sie sachliche Unterscheidungen treffen und den besonderen Umständen des konkreten Falls angemessene Rechtsfolgen anordnen. Tun sie dies nicht, liegt eine so genannte Ermessensunterschreitung vor, welche eine Rechtsverlet-

zung darstellt, denn die Behörden verzichten auf sachliche Unterscheidungen, wo der Gesetzgeber einen differenzierten Entscheid für nötig hält (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 471). Es ist also stets zu überlegen, ob die Gebührenauflegung dem Einzelfall angemessen ist.

Die Vorinstanz hat bei der Festsetzung der Gebühr den im Merkblatt genannten Betrag mit der Anzahl der bewilligten Werbeständer multipliziert. Bei den beiden doppelseitig bespannten Reklameständern wurde die Einzelgebühr praxisgemäss auf Fr. 150.– erhöht. Diese Betrachtungsweise wird indessen den konkreten Verhältnissen nicht gerecht. Bei der Multiplikation der im Merkblatt vorgesehenen Gebühr mit der Anzahl der bewilligten Werbeträger wären nämlich sehr schnell Gesamtbeträge erreicht, welche nicht nur die gesetzliche Obergrenze von Fr. 750.– übersteigen würden, sondern auch in keinem vernünftigen Verhältnis zum Wert der Leistung mehr stünden – wäre doch beispielsweise im vorliegenden Fall bei Bewilligung aller zwölf Werbeträger bereits eine Gebühr von Fr. 1'200.– oder noch mehr fällig, denn bei beidseitig bedruckten Reklamen beträgt die Gebühr praxisgemäss Fr. 150.–. Ausgangspunkt der Bemessung ist vielmehr die Überlegung, dass gemäss den erwähnten Richtlinien der Normalaufwand bei der Prüfung eines Gesuchs (nicht des einzelnen Werbeträgers) rund Fr. 100.– beträgt. Aus dem Vorgehen der Abteilung für Baubewilligungen des BVU, das Gesuch der Beschwerdeführerin in zwei verschiedene Verfahren (eines für H. und eines für R.) aufzuteilen, kann geschlossen werden, dass ein Gesuch jeweils Werbeaktionen innerhalb einer Gemeinde umfasst. Es kann also pro Gemeinde von einer Grundgebühr von Fr. 100.– ausgegangen werden. Je nach dem verursachten Aufwand ist diese Grundgebühr sodann angemessen zu erhöhen oder zu verringern.

4.5. In ihrer Vernehmlassung vom 30. April 2007 führt die Vorinstanz aus, dass bezüglich des Gesuchs der Beschwerdeführerin ein eher geringer Aufwand nötig gewesen sei. Es wurden weder fremde Fachstellen beigezogen, noch war ein Augenschein angezeigt, die Aufwändigkeit der Gesuchsprüfung habe sich lediglich aus der Anzahl der Werbeständer ergeben. Bis auf einen lagen alle in der Gemeinde H. zur Bewilligung unterbreiteten Werbestandorte entlang

der gleichen Kantonsstrasse, ein Werbeträger lag an der K Y, welche von der K X zur Autobahn A1 führt. Die in der Gemeinde R. zu beurteilenden Standorte lagen beide an der K Z. Durch die räumliche Nähe ist der Mehraufwand pro zusätzlichen Werbeträger als eher gering einzustufen, in H. waren jedoch tatsächlich relativ viele Standorte zu prüfen, weswegen sich eine Erhöhung der Grundgebühr auf Fr. 170.– für dieses Bewilligungsverfahren rechtfertigt. Zuzüglich der Unkostenpauschale von je Fr. 15.– für Porti, Telefonspesen und Kopien ergibt sich somit für das Bewilligungsverfahren in H. eine Gebührenhöhe von Fr. 185.– und für das Bewilligungsverfahren in R. eine Gebührenhöhe von Fr. 120.–, zuzüglich der Unkostenpauschale somit Fr. 135.–, insgesamt also Fr. 320.–. Diese Gebührenhöhe sollte dem Nutzen, welcher der Beschwerdeführerin aus der Werbeaktion entstanden ist, angemessen sein. Denn die Werbeaktion der Beschwerdeführerin war auf vier Tage und ein einziges Ereignis (Eröffnung der B.-Filiale in H.) beschränkt. (...)

II. Schulrecht

119 Zuweisung in eine Sonderschule.

- Voraussetzungen für eine Zuweisung in eine Sonderschule
- Abklärung vormundschaftlicher Massnahmen
- Eingriff in elterliche Obhut

Entscheid des Regierungsrates vom 7. März 2007 in Sachen T. und M. G. gegen den Entscheid des Schulrates des Bezirks B.

Aus den Erwägungen

3. In casu gilt es, verschiedene Problemkreise auseinander zu halten: Es ist dies einerseits die Zuweisung in das Schulheim und die damit verknüpfte Problematik des Eingriffs in die elterliche Obhut und andererseits die Frage, ob der Beschwerdeführer sonderschulbedürftig ist oder nicht. Ebenfalls zu klären ist, ob die Zuweisung in das Sonderschulheim verhältnismässig war oder nicht.

4. a) Zunächst ist zu prüfen, ob die Einwilligung der Eltern hinsichtlich der Zuweisung in das Sonderschulheim rechtsgenügend vorlag oder nicht. Da es sich bei einer Zuweisung in ein Sonderschulheim um eine schwerwiegende Massnahme handelt, muss das Einverständnis der Eltern gegenüber der Schulpflege klar und zweifelsfrei zum Ausdruck gebracht werden.

b) Die elterliche Sorge ist die gesetzliche Befugnis der Eltern, die für das unmündige Kind nötigen Entscheidungen zu treffen. Sie bildet die rechtliche Grundlage für die Erziehung und Vertretung des Kindes sowie die Verwaltung des Kindesvermögens durch die Eltern (Cyril Hegnauer, Grundriss des Kindesrechts, 5. überarbeitete Auflage, Bern 1999, Rz. 25.02). Auf Grund der elterlichen Sorge steht den Eltern die Obhut über das Kind zu. Demgemäss bestimmen sie über die Unterbringung des Kindes in ihrer eigenen häuslichen Ge-