

Baubewilligung für einen Plakatträger; Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit; Einordnung in die Umgebung – Art. 9 BV; 6 Abs. 1 SVG; Art. 96 Abs. 1 SSV; Art. 4a VISOS; Art. 8 VBLN; Art. 105 KV; Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 BauG; Art. 54 BauO/Stein am Rhein; Art. 3 Abs. 1 Reklameverordnung/Stein am Rhein.

Der projektierte unbeleuchtete Plakatträger mit einer Werbefläche von rund 3,5 m² in einem Abstand von über 20 m von einem Verkehrskreisel und von 3 m zum Strassenrand beeinträchtigt die Verkehrssicherheit nicht (E. 2.5 und 2.6).

Die für die Baubewilligung erforderlichen Interessenabwägungen sind im Lichte der Schutzziele der Bundesinventare ISOS und BLN vorzunehmen (E. 3.7.1). Das Bauvorhaben tangiert jedoch das Schutzgebiet Nr. 1411 des BLN, Untersee-Hochrhein, nicht (E. 3.7.3). Es beeinträchtigt sodann das Ortsbild im Bereich "linksrheinische Osterweiterung" (Gebiet Nr. IX des ISOS) und des angrenzenden Wohnquartiers "Hinter Burg" (Gebiet Nr. 5 des ISOS) nicht massgeblich (E. 3.11).

Die Einordnung der in der Wohnzone W2 gelegenen Baute ist nach der positiven Ästhetiknorm des kantonalen Baugesetzes, nicht nach dem Verunstaltungsverbot der kommunalen Reklameverordnung zu prüfen (E. 3.9). Der Plakatträger erfüllt die entsprechenden Gestaltungs- und Einordnungsvorschriften (E. 3.9 und 3.12).

Der Stadtrat hat in seinem Entscheid den durch die Gemeindeautonomie gewährten Beurteilungsspielraum – auch mit Blick auf die in der Umgebung bereits bewilligten Reklamen (E. 3.8.2) – nicht in nachvollziehbarer Weise bzw. mit einem sachfremden Kriterium ausgeübt; er ist im Ergebnis in Willkür verfallen (E. 3.9). Der Regierungsrat hat sodann mit dem angefochtenen Entscheid kein Recht verletzt (E. 3.10).

OGE 60/2016/21 vom 20. Juli 2018

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Die X. AG reichte bei der Stadt Stein am Rhein ein Baugesuch ein für das Aufstellen eines Plakatträgers mit wechselnder Werbung auf einem Privatgrundstück. Der geplante Plakatträger ist unbeleuchtet und soll in einem Abstand von 3 m senkrecht zum Strassenrand aufgestellt werden. Die Werbefläche beträgt rund 3,48 m². Der Stadtrat verweigerte der X. AG die Baubewilligung. Die X. AG erhob Rekurs an den Regierungsrat. In der hierauf eingeholten Stellungnahme schloss das kantonale Tiefbauamt eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit aus. Der Regierungsrat hiess den Rekurs der X. AG gut und lud den Stadtrat ein, die Bau-

bewilligung im Sinne der Erwägungen zu erteilen. Der Stadtrat erhob Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht. Dieses führte unter Anwesenheit von Vertretern des kantonalen Tiefbauamts und der Kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission (KNHK) einen Augenschein durch und wies die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen

2. Im Bereich der für Motorfahrzeuge oder Fahrräder offenen Strassen sind Reklamen und andere Ankündigungen untersagt, die zu Verwechslung mit Signalen oder Markierungen Anlass geben oder sonst, namentlich durch Ablenkung der Strassenbenützer, die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnten (Art. 6 Abs. 1 SVG). Als Strassenreklamen gelten alle Werbeformen und anderen Ankündigungen in Schrift, Bild, Licht, Ton usw., die im Wahrnehmungsbereich der Fahrzeugführenden liegen, während diese ihre Aufmerksamkeit dem Verkehr zuwenden (Art. 95 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV, SR 741.21]). Strassenreklamen sind untersagt, wenn sie das Erkennen anderer Verkehrsteilnehmender erschweren, wie im näheren Bereich von Fussgängerstreifen, Verzweigungen oder Ausfahrten (Art. 96 Abs. 1 lit. a SSV), wenn sie die Berechtigten auf den für Fussgänger bestimmten Verkehrsflächen behindern oder gefährden (lit. b), wenn sie mit Signalen oder Markierungen verwechselt werden können (lit. c), oder wenn sie die Wirkung von Signalen oder Markierungen herabsetzen (lit. d).

Auf kantonaler Ebene sieht § 15 der Verordnung betreffend den Vollzug des Strassengesetzes vom 18. Februar 1980 (Strassenverordnung, SHR 725.101) vor, dass entlang von Strassen, die vorwiegend dem Motorfahrzeugverkehr dienen, bei Sichthindernissen wie Bauteilen, Gegenständen, Böschungen und Pflanzen ein Abstand (gemessen ab Fahrbahnrand) von mindestens 2 m einzuhalten ist. Massgebend ist der strassenseitige äusserste Rand des Sichthindernisses.

2.1. Die private Beschwerdegegnerin stellte ein Baugesuch für einen unbeleuchteten Plakatträger mit einer Werbefläche von rund 3,48 m² (271,5 cm auf 128 cm), der in einem Abstand von 3 m senkrecht zum Strassenrand (...) stehen soll. Der Regierungsrat hat sich im angefochtenen Beschluss den Ausführungen des kantonalen Tiefbauamts vom 7. März 2016 angeschlossen und eine relevante Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit durch den geplanten Plakatträger verneint.

2.2. Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerdebegründung geltend, entgegen der Ansicht des kantonalen Tiefbauamts und des Regierungsrats be-

trachte sie die Verkehrssicherheit mit der geplanten Dimensionierung der Plakatsstelle als beeinträchtigt. Der nahe, unübersichtliche Verkehrskreisel erfordere die gesamte Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmenden. Die Reklamanlage komme ungefähr 20 m vor einem unübersichtlichen Verkehrskreisel zu stehen. Die Liegenschaft Y-strasse [...], die von einer hohen Hecke umgeben sei, nehme beim nahen Verkehrskreisel auf die vortrittsberechtigten Seite die Sicht. Fahrzeuge, die von der Z-strasse her einbögen, würden erst im allerletzten Moment erblickt. Auf Anraten des kantonalen Tiefbauamts sei ein bestehender Fussgängerstreifen aufgehoben worden, um die Sicherheit für den Verkehrsknotenpunkt zu erhöhen.

2.3. [...]

2.4.1. Gesuche um Bewilligung von Strassenreklamen im Bereich von Kantonsstrassen sind dem kantonalen Tiefbauamt zur Stellungnahme zu unterbreiten (§ 5k Abs. 1 der Verordnung zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr vom 7. Juli 1992 [Kantonale Strassenverkehrsverordnung, SHR 741.011] i.V.m. Art. 7 Abs. 3 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr vom 17. Mai 2004 [SHR 741.100]). Auskünfte von Ämtern, die aufgrund ihrer besonderen Fachkenntnisse beigezogen werden, kommt Beweiswert zu. Die urteilende Behörde darf sich im Rahmen der Beweiswürdigung auf die Prüfung beschränken, ob die Expertise beziehungsweise der Bericht vollständig, klar, gehörig begründet und frei von Lücken und Widersprüchen ist, ob er auf zutreffenden tatsächlichen Feststellungen beruht und ob das Amt über hinreichende Sachkenntnis sowie die erforderliche Unbefangenheit verfügt (Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 7 N. 60, S. 168, und N. 146, S. 189; BGE 123 V 331 E. 1.b S. 333).

2.4.2. Das kantonale Tiefbauamt hat in seiner Fachstellungnahme vom 7. März 2016 ausgeführt, beim geplanten Plakatträger handle es sich um ein Standard-Plakatformat F12 mit einer Fläche von ungefähr 3.5 m². Der Plakatträger solle mit 3.0 m Abstand vom Strassenrand aufgestellt werden. Diese Masse entsprächen ihren Richtlinien für Strassenreklamen. Der Plakatträger solle nicht beleuchtet werden. Er stehe nicht im unmittelbaren Umfeld von Kreuzungen und verdecke weder Strassensignale noch Sichtzonen von seitlichen Zufahrten zur Kantonsstrasse. Mit einem Strassenabstand von 3.0 m sei er auch nicht hindernd für das Trottoir, das im Bereich des geplanten Standortes eine Breite von 2.0 m aufweise. Der Einschätzung der Beschwerdeführerin könne sich das Amt nicht anschliessen. Die Anwendung des Beurteilungskriteriums "Nähe zu einem Knoten" respektive "Nähe zu einem Fussgängerstreifen" sei zwar richtig. Mit einem Abstand zum Knoten von

ungefähr 24 m und zum (inzwischen aufgehobenen) Fussgängerstreifen von ungefähr 14 m könne aber nicht mehr von einer "übermässigen Ablenkung der Verkehrsteilnehmer in der Nähe des Knotens" gesprochen werden. Bei Signalen werde ein Mindestabstand von 10 m vorgeschrieben, bei Knoten und Einmündungen sei das primäre Kriterium das Freihalten der Sichtzone, sekundär kämen auch hier die 10 m Abstand zur Anwendung. Beide Kriterien würden durch den geplanten Plakatträger eingehalten. Das Reklamegesuch sei gemäss den von ihnen üblicherweise angewendeten Beurteilungskriterien bewilligungsfähig. Eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit sei nicht erkennbar.

2.4.3. Am Augenschein vom 13. Juni 2018 konnte festgestellt werden, dass der Fussgängerstreifen vor dem Verkehrskreisel Y-strasse/W-strasse entfernt wurde.

A., Ressortleiter Verkehr des kantonalen Tiefbauamts, nahm anlässlich des Augenscheins vom 13. Juni 2018 Stellung zur Verkehrssicherheit. Zum erforderlichen Mindestabstand von 10 m gemäss Stellungnahme des kantonalen Tiefbauamts vom 7. März 2016 führte er aus, dieser sei der in den Ostschweizer Kantonen anerkannte Richtwert. Im Ausnahmefall könne ein Mindestabstand von beispielsweise 9 m oder aber auch 12 m als massgeblich erachtet werden. Das kantonale Tiefbauamt halte sich jedoch grundsätzlich an den Mindestabstand von 10 m. Den Fussgängerstreifen vor dem Verkehrskreisel habe es nicht mehr gebraucht, weil die Fussgängerfrequenz zu tief gewesen sei. Nach der Strassensanierung sei der Fussgängerstreifen weiter unten [...] verlegt worden. Die Verlegung sei aus praktischen Gründen erfolgt, weil dies dem Schulweg entspreche. Die Verkehrssicherheit habe dabei keine Rolle gespielt.

2.5. Das kantonale Tiefbauamt hat sich in seiner Fachstellungnahme vom 7. März 2016 mit den wesentlichen Aspekten auseinandergesetzt und seine Einschätzung in nachvollziehbarer Weise begründet. Der Augenschein vom 13. Juni 2018 bestätigte diese Erkenntnisse. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass der Abstand zwischen dem Verkehrskreisel und der projektierten Reklametafel gemäss unbestrittener Tatsachenfeststellung des kantonalen Tiefbauamts mit 24 m mehr als doppelt so gross wie der vom Amt geforderte Mindestabstand von 10 m ist. Die Visualisierung der privaten Beschwerdegegnerin sowie der durchgeführte Augenschein bestätigen zudem, dass der geplante, unbeleuchtete Plakatträger die Sichtverhältnisse auf den Verkehrskreisel nicht einschränkt (Freihalten der Sichtzone). Die Beschwerdeführerin beschränkt sich in ihren Ausführungen darauf, die Verkehrssituation aus ihrer Sicht darzulegen. Sie bringt jedoch keine Rügen vor, welche Zweifel an der Einschätzung des kantonalen Tiefbauamts und dessen Schlussfolgerung erwecken könnten. Zudem wurde die Situation dadurch entschärft, dass der Fussgängerstreifen vor dem Verkehrskreisel Y-strasse/W-strasse

entfernt und auf der Y-strasse [...] verlegt wurde, wobei anzumerken ist, dass Grund der Entfernung beziehungsweise Verlegung entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht die Verkehrssicherheit, sondern die Fussgängerfrequenz war. Es bestehen folglich keine Gründe, von der Stellungnahme des kantonalen Tiefbauamts abzuweichen.

2.6. Demnach ist nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit durch den geplanten Plakatträger verneint hat.

3. Bauten, Anlagen und Umschwung sind für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten und zu unterhalten, dass eine gute Gesamtwirkung erreicht wird (Art. 35 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 [Baugesetz, BauG, SHR 700.100]). Besondere Sorgfalt ist geboten im Bereich empfindlicher Orts- und Strassenbilder, Landschaften, Flussufer und Erholungsgebiete. Kulturell wertvolle Bausubstanz ist nach Möglichkeit zu erhalten (Art. 35 Abs. 2 BauG).

Alle Reklameanlagen dürfen das Strassen-, Platz-, Städte- oder Landschaftsbild sowie die einzelnen Gebäude in ihrem Charakter nicht beeinträchtigen. In der Altstadt sowie in der Vorstadtzone gelten erhöhte Anforderungen an die Einordnung von Reklameanlagen (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über Reklameanlagen auf öffentlichem und privatem Grund vom 5. Dezember 1997 [StR 700.110, hiernach Reklame-VO]).

3.1. Der örtlichen Baubewilligungsbehörde kommt bei der Beurteilung der Gesamtwirkung im Rahmen ihrer Gemeindeautonomie (Art. 105 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 [KV, SHR 101.000]) eine besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zu, welche die Rekursbehörde zurückhaltend überprüft. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren und darf das Ermessen der kommunalen Behörde nicht durch ihr eigenes ersetzen. Das Obergericht wiederum nimmt im Gegensatz zur Vorinstanz einzig eine Rechtskontrolle vor (vgl. Art. 36 Abs. 1 VRG). Es überprüft, ob die Rekursinstanz die ästhetische Würdigung durch die kommunale Baubehörde zu Recht für vertretbar halten durfte beziehungsweise, wenn sie davon abweicht, ob dies ohne Verletzung der Gemeindeautonomie zulässig war. Es kann mithin den Entscheid des Regierungsrats nur aufheben, wenn dieser eine Rechtsverletzung begangen hat (zum Ganzen BGer 1C_130/2014 vom 6. Januar 2015 E. 2.2; 1C_906/2013 vom 20. November 2014 E. 6.3; 1C_629/2013 und 1C_630/2013 vom 5. Mai 2014 E. 7.1; zur Gemeindeautonomie im Allgemeinen vgl. BGE 136 I 395 E. 3.2.1 S. 397).

3.2. Der Stadtrat Stein am Rhein stützte sich bei der Prüfung der Einordnung auf Art. 3 Reklame-VO. Er begründete die Verweigerung der Bewilligung damit, dass die vorliegende Reklameanlage mit einer Gesamthöhe von ungefähr 280 cm und ungefähr 270 cm Breite zu dominant auftrete. Zudem werde bei einer allfälligen Bewilligung ein Präjudiz geschaffen. Die Stadt Stein am Rhein werbe mit ihrem besonderen Ortsbild und dem mittelalterlichen Ortskern. Eine am Ortseingang angebrachte Plakatfläche mit Fremdwerbung stehe dem entgegen.

3.3. Der Regierungsrat erwog im angefochtenen Beschluss, das Baugrundstück befinde sich entgegen den Ausführungen des Stadtrats Stein am Rhein im Rekursverfahren nicht im Gebiet Nr. 5 (Wohnquartier "Hinter Burg") des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (hiernach: ISOS), sondern im Gebiet Nr. XI ("linksrheinische Osterweiterung"). Es seien für die betreffende Wohnzone keine zusätzlichen überlagernden Schutzbestimmungen erlassen worden. Vorliegend ständen sich die beiden Einpassungsbestimmungen Art. 3 Abs. 1 Reklame-VO und Art. 35 Abs. 1 BauG gegenüber, mithin das kommunale Verunstaltungsverbot dem kantonalen Einordnungsgebot. Grundsätzlich gehe die kantonale Ästhetiknorm von Art. 35 Abs. 1 BauG einer kommunalen vor, soweit diese nicht weitreichender formuliert sei. Der Regierungsrat habe sodann schon mehrfach festgehalten, dass bei Anlagen, deren Erscheinungsbild primär durch technische Erfordernisse geprägt und der gestalterische Spielraum deshalb klein sei, nicht die gleichen Einpassungskriterien herangezogen werden könnten, wie sie für Bauten gälten, die im Rahmen der baurechtlichen Vorschriften frei gestaltet werden könnten. Die Einpassung bei Reklameanlagen reduziere sich auf die Frage, wie gross eine Werbefläche am geplanten Standort sein dürfe, ohne dass dadurch ein Widerspruch zu Art. 35 Abs. 1 BauG entstehe. Es gehe somit um das Verhältnis der baulichen Struktur in der Wohnzone W2 und der Dimensionierung des Plakatträgers beziehungsweise der Werbefläche. Die Y-strasse werde im fraglichen Gebiet mit freistehenden Wohnbauten mit durchschnittlicher Architektur gesäumt. Entlang der Strasse beziehungsweise des Trottoirs verliefen teilweise niedrige Mauern, die durch Hecken überragt würden. In Bezug auf die angrenzende Liegenschaft (...) sei die Reklametafel untergeordnet und somit angemessen dimensioniert. Dadurch und durch ihren sichtbar anderen Zweck sei die Reklametafel nicht geeignet, die Umgebung ästhetisch zu beeinträchtigen. Die eigentliche Altstadt von Stein am Rhein, welche sich auf der anderen Rheinseite befinde, werde durch die Reklametafel nicht tangiert. Dem Bauvorhaben ständen somit keine Gründe der Einpassung oder Ästhetik entgegen. Der Stadtrat Stein am Rhein sei einzuladen, die nachgesuchte Baubewilligung zu erteilen. Dabei habe er die Höhe der Reklametafel über Grund festzulegen.

3.4. Der Stadtrat Stein am Rhein führt in der Beschwerdeschrift im Wesentlichen an, der Regierungsrat blende aus, dass nicht nur die Halterungen, sondern eine geschlossene Fläche von 3,56 m² auf 1,50 m Höhe zur Diskussion stände. Ebenfalls werde durch den Beschluss des Regierungsrats ausgeblendet, dass der Landschafts- und Ortsbildschutz nicht mit der Altstadt aufhöre. Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin und des Regierungsrats könne die geplante Plakatstelle der Aufnahmekategorie A des ISOS für das Wohnquartier "Hinter Burg" zugeordnet werden. Die Festlegung sei nicht parzellenscharf und die Plakatstelle solle auf die Grenze gestellt werden. Der Ortsbildschutz habe das gesamte Geviert im Blickfeld und trenne im Übergangsbereich nicht scharf. Der Plakatträger sei nicht einfach eine technische Baute, wo kein Gestaltungsspielraum bestehe und daher der gestalterische Ermessensspielraum klein sei. Hier sei eine kommerziell betriebene, nicht standortgebundene Plakatstelle zu beurteilen, die drei Plakate im Weltformat F4 oder eine entsprechend schrille Breitwand-Werbung zulasse. Sehr wohl beständen Gestaltungsmöglichkeiten, indem zwei voneinander abgesetzte Plakatstellen vorgeschlagen werden könnten. Der angefochtene Beschluss greife in die kommunale Autonomie ein, indem er bei der verweigerten Bewilligung einer Plakatstelle über Ästhetik und Einpassung urteile. Die Beurteilung sei zudem willkürlich ohne Gutachten erfolgt. Der Regierungsrat lege in keiner Weise dar, inwieweit der Stadtrat sein Ermessen in der Rechtsanwendung überschritten habe.

3.5. Die private Beschwerdegegnerin führt in der Beschwerdeantwort an, es gehe nicht an, das Versäumnis konkreter Vorschriften für Reklametafeln mittels individuell-konkreter Bewilligungsverweigerung zu kompensieren. Darin geniesse die Beschwerdeführerin keine Gemeindeautonomie, sondern ver falle in Willkür. Der Standort der Reklametafel befinde sich in der Wohnzone W2, für welche keine zusätzlichen überlagernden Schutzbestimmungen erlassen worden seien. Die Bundesinventare seien irrelevant. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin sei sehr wohl der Plakatträger für die Einordnung massgeblich, da nur der Träger und nicht die einzelnen Plakate unter den Anlagenbegriff des Baugesetzes fielen.

3.6. Anlässlich des Augenscheins vom 13. Juni 2018 ergänzte die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde mit den Ausführungen, bei den Reklametafeln in der Umgebung handle es sich um Firmenbeschriftungen. Es gehe also um Eigenwerbung, was von Fremdwerbung wie beim vorliegenden projektierten Plakatständer zu unterscheiden sei. Ein Geschäft dürfe angeben, was es produziere.

Die private Beschwerdegegnerin führte dazu anlässlich des Augenscheins unter anderem aus, die Differenzierung zwischen Fremd- und Eigenwerbung sei rechtswidrig und habe mit der Gemeindeautonomie nichts zu tun. Diese Unterscheidung habe auch keine Auswirkung auf die Landschaft. Es sei nicht massgeblich, von

wem die Plakatständer aufgestellt würden. Es hingen überall auf dem Gemeindegebiet bedruckte Blachen, dies auch in Gebieten, welche die Beschwerdeführerin als ISOS-Schutzgebiet anführe.

3.7. Das Grundstück, worauf der Plakatträger stehen soll, liegt unbestrittenermassen in der Wohnzone W2. Die Wohnzonen umfassen vorwiegend für das Wohnen bestimmte Teile des Baugebiets. Offene Bauweise ist die Regel (Art. 54 der Bau- und Nutzungsordnung der Stadt Stein am Rhein vom 23. Februar 2007 [BauO, StR 700.100]).

3.7.1. Die Bundesinventare sind zwar nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben unmittelbar anwendbar (Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG, SR 451]). Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und gestützt auf Art. 4a der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (VISOS, SR 451.12) und Art. 8 der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 29. März 2017 (VBLN, SR 451.11) haben die Kantone das ISOS und das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) aber auch bei der Erstellung der Richtpläne nach den Art. 6–12 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) zu berücksichtigen. Art. 8 VBLN hält zudem ausdrücklich fest, dass das BLN bei der Nutzungsplanung nach Art. 14–20 RPG zu berücksichtigen ist. Die Pflicht zur Beachtung der Bundesinventare findet daher ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden Nutzungsplanung, zum anderen aber auch darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Schutzziele von ISOS und BLN vorzunehmen sind (BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212 f.; BGer 1C_488/2015 vom 24. August 2016, E. 4.3; vgl. auch Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Empfehlungen zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Art. 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung, 15. November 2012, S. 9). Entgegen dem Regierungsrat und dem privaten Beschwerdegegner ist das ISOS für kantonale Aufgaben und das vorliegende Baubewilligungsverfahren somit nicht von vornherein irrelevant, auch wenn für die Wohnzone W2 keine weiteren Schutzbestimmungen erlassen wurden.

3.7.2. Das Wohnquartier "Hinter Burg" (ISOS-Nr. 5; siehe dazu die gestützt auf Art. 2 VISOS herausgegebene Publikation "Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, Ortsbilder von nationaler Bedeutung, Kanton Schaffhausen", Bern 1986 [ISOS-Schaffhausen], Plan und Erläuterungsblatt) wird als Gebiet G verzeichnet (grösstmöglicher Ortsteil, dank räumlichen, architektur-historischen oder regionaltypischen Merkmalen als Ganzheit ablesbar, z.B. mittelalterlicher

Stadtkern, Bahnquartier, Unterdorf, alter Dorfkern, Industrieanlage). Aus dem ISOS-Plan für Stein am Rhein ergibt sich, dass das Grundstück GB Stein am Rhein Nr. aaa (...) noch im Wohnquartier "Hinter Burg" liegt. Das Grundstück GB Stein am Rhein Nr. bbb (...) liegt entgegen der Beschwerdeführerin bereits im Bereich "linksrheinische Osterweiterung" (ISOS-Nr. IX), welcher dem ISOS-Gebiet U-Zo zugeordnet wird (Bereich von begrenzter Ausdehnung, meist in enger Beziehung zu schützenswerter Bebauung und Landschaft, z.B. Vorder-/Hintergrund, angrenzendes Kulturland, Talhänge, Uferpartien, Flussraum, Neuquartiere). Daran ändert nichts, dass der Plakatträger an der Grenze zum Grundstück GB Stein am Rhein Nr. aaa (...) stehen soll. Der Bereich "linksrheinische Osterweiterung" wurde der Aufnahmekategorie b (empfindlicher Teil des Ortsbilds, das heisst häufig überbaut) und dem Erhaltungsziel b (Erhalten der Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind, Gestaltungsvorschriften und Auflagen für Neubauten, Bepflanzung usw.) zugeordnet. Das Erhaltungsziel b verpflichtet demnach, auf das angrenzende Ortsbild Rücksicht zu nehmen (siehe dazu "Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, Ortsbilder von nationaler Bedeutung, Kanton Schaffhausen", Plan und Erläuterungsblatt; siehe auch Bundesamt für Kultur, Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege, Erläuterungen zum ISOS vom 31. Oktober 2011). Da vorliegend der geplante Plakatträger an der Grenze zum Grundstück GB Stein am Rhein Nr. aaa (...; ISOS-Nr. 5) stehen soll, ist der Beschwerdeführerin insoweit zuzustimmen, dass die Beurteilung der Einordnung nicht losgelöst von den Schutzziele für das Wohnquartier "Hinter Burg" erfolgen kann.

3.7.3. Die Ausführungen des Regierungsrats, wonach das Bauvorhaben in einer Distanz von 230 m (Luftlinie) zum See das Schutzgebiet Nr. 1411 des BLN, Untersee-Hochrhein, nicht tangiere, umso weniger, als das dazwischen liegende Gebiet überbaut sei, sind zutreffend und werden von der Beschwerdeführerin auch nicht in Frage gestellt.

3.8.1. Gemäss Baugesuch soll der Plakatträger in unmittelbarer Nähe zur Hecke des Grundstücks GB Stein am Rhein Nr. aaa (...) stehen. Die Werbefläche beträgt mit 271,5 cm auf 128 cm rund 3,48 m². [...] Die Seitenträger des Plakatträgers bestehen aus pulverbeschichteten T-Profilen aus Aluminium. Der eigentliche Plakatträger besteht ebenfalls aus Aluminium. Die im Rahmen des Baugesuchs eingereichte Visualisierung veranschaulicht die Grösse des Plakatträgers im Verhältnis zur unmittelbaren Umgebung.

3.8.2. Anlässlich des Augenscheins vom 13. Juni 2018 wurde festgestellt, dass sich in der näheren Umgebung der projektierten Plakatstelle verschiedene Reklamen befinden und die Architektur der umliegenden Bauten uneinheitlich ist. Die

Liegenschaft GB Stein am Rhein Nr. aaa (...), welche unmittelbar an die Plakatstelle angrenzt, weist auf ihrer Fassade eine Reklame mit roter Fläche und weissem Schriftzug "[...]", eine Leuchtreklame mit dem Schriftzug "[...]" sowie – dem Verkehrskreisel Y-strasse/W-strasse zugewendet – eine grössere und kleinere Reklame mit jeweils dem Schriftzug "[...]" auf. Auch steht auf der anderen Seite des Verkehrskreisels Y-strasse/W-strasse, in Richtung Diessenhofen TG, eine Leuchtreklame der V-Tankstelle, welche bereits aus einiger Entfernung sichtbar ist.

3.8.3. In ihrer mündlichen Stellungnahme anlässlich des Augenscheins vom 13. Juni 2018 führte die Delegation der KNHK [...] zum geplanten Plakatträger im Wesentlichen aus, bei dem strittigen Plakatträger stelle sich die Frage der Einordnung aus Sicht der KNHK nicht. Mit einem solch kleinen Objekt würde sich die KNHK gewöhnlich nicht befassen. Störende Elemente seien viel eher die Reklame der V-Garage, die Garagenvorbauten und der Wintergarten auf den umliegenden Grundstücken. Die Beschwerdeführerin habe für Reklamen keine einheitlichen Konzepte (Farbgebung und Schriften) vorgegeben. Die KNHK sehe nicht, wo sich mit dem Plakatträger ein Einordnungsproblem ergeben könnte.

3.9. Die Begründung des Stadtrats Stein am Rhein für die Verweigerung der Baubewilligung ist sehr knapp ausgefallen. Die Ausführungen, die Reklameanlage trete zu dominant auf, es würde bei einer allfälligen Bewilligung ein Präjudiz geschaffen, Stein am Rhein werbe mit ihrem besonderen Ortsbild und dem mittelalterlichen Ortskern, wobei eine am Ortseingang angebrachte Plakatfläche mit Fremdwerbung dem entgegenstehe, vermögen die Verweigerung der Bewilligungserteilung nicht schlüssig darzulegen. Weder ergibt sich daraus, aufgrund welcher, aus dem kantonalen Recht und dem ISOS fliessenden Kriterien der Plakatträger die Anforderungen an die Einordnung in der Wohnzone W2 nicht erfüllte, noch ist dargelegt, inwieweit der mittelalterliche Ortskern durch einen Plakatträger in ebendieser Wohnzone beeinträchtigt wäre. Auch könnte Art. 3 Abs. 1 Reklame-VO keine Grundlage bilden, um Reklametafeln für das Standard-Plakatformat F12 auf dem Gemeindegebiet generell zu verbieten. Die Verweigerung erscheint auch deshalb nicht einleuchtend, weil in der nahen Umgebung bereits Reklamen bewilligt wurden, die sich auf das Ortsbild gleich oder sogar schwerer auswirken. Begründet die Beschwerdeführerin sodann die Verweigerung der Bewilligungserteilung nachträglich im Beschwerdeverfahren mit der Unterscheidung zwischen Eigen- und Fremdwerbung, so handelt es sich dabei um ein in Bezug auf die Einordnungsfrage sachfremdes Kriterium. Der durch die Gemeindeautonomie gewährte Beurteilungsspielraum wird daher mit der Begründung des Stadtrats nicht in nachvollziehbarer Weise beziehungsweise mit einem sachfremden Kriterium ausgeübt, weshalb die Beschwerdeführerin im Ergebnis in Willkür verfallen ist. Die

Verweigerung der Baubewilligung verletzte daher Art. 35 Abs. 1 BauG und das Willkürverbot (Art. 9 BV). Wie der Regierungsrat zudem zu Recht erwähnt und von der Beschwerdeführerin in der Beschwerde nicht beanstandet wird, hatte vorliegend die Prüfung der Einordnung nach der positiven Ästhetiknorm gemäss Art. 35 Abs. 1 BauG und nicht nach dem Verunstaltungsverbot gemäss Art. 3 Abs. 1 Reklame-VO zu erfolgen. Zwar hat sich der Regierungsrat im angefochtenen Beschluss nicht ausdrücklich zu seiner Befugnis geäussert, in den durch die Gemeindeautonomie geschützten Beurteilungsspielraum der Beschwerdeführerin korrigierend einzugreifen. Da die Beschwerdeführerin ihren Beurteilungsspielraum in der Einordnungsfrage jedoch willkürlich ausgeübt hat, ist die Aufhebung des Stadtratsbeschlusses [...] im Ergebnis nicht zu beanstanden und verletzt die Gemeindeautonomie nicht.

3.10. Mangels nachvollziehbarer Begründung für die Verweigerung der Baubewilligung ist es aus prozessökonomischen Gründen nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat als Rekursbehörde mit grundsätzlich umfassender Kognition (vgl. Art. 19 Abs. 1 VRG) und reformatorischer Entscheidkompetenz (Art. 25 VRG) die Einordnung des Plakatträgers beurteilt und die Sache nicht an den Stadtrat Stein am Rhein zur erneuten Prüfung zurückgewiesen hat. Entgegen der Beschwerdeführerin hat sich der Regierungsrat bei der Prüfung der Gesamtwirkung mit der Werbefläche auseinandergesetzt. Er hat dabei zu Recht einen Unterschied zwischen der Bewilligung der Werbefläche und der einzelnen Plakate gemacht. Auch durfte er grundsätzlich zu Recht davon ausgehen, dass bei einem Plakatträger nicht die gleich strengen Einordnungskriterien wie bei einer Baute angewandt werden sollen, da ein Plakatträger zumindest in einem erheblichen Umfang von technischen Erfordernissen geprägt ist. Im Weiteren hat sich der Regierungsrat mit den Auswirkungen auf die Umgebung, insbesondere auf das Grundstück GB aaa Stein am Rhein (...), auseinandergesetzt. Der Schluss, die Reklametafel sei in Bezug auf diese angrenzende Liegenschaft untergeordnet und angemessen dimensioniert, erscheint gestützt auf die Ausführungen des Regierungsrats nachvollziehbar und wird durch die Stellungnahme der Delegation der KNHK und den Eindruck, den das Obergericht anlässlich des Augenscheins vom 13. Juni 2018 gewonnen hat, bestätigt. Weshalb der Regierungsrat Recht verletzt hätte, ist daher nicht ersichtlich und ergibt sich aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht.

3.11. Eine andere Beurteilung ergibt sich auch nicht unter Berücksichtigung des ISOS, da der Plakatträger mit Standard-Plakatformat F12 an einer Durchfahrtsstrasse gestellt werden soll und er bei freistehenden Wohnbauten mit durchschnittlicher Architektur und Hecken nicht geeignet erscheint, das Ortsbild im Bereich

"linksrheinische Osterweiterung" wesentlich zu verändern. Aufgrund der Grösse des Plakatträgers ist auch weder ersichtlich noch dargetan, dass er den angrenzenden Ortsbildteil des Wohnquartiers "Hinter Burg" (ISOS-Nr. 5), insbesondere die Baute auf dem Grundstück GB Nr. aaa Stein am Rhein, beeinträchtigt. Die Delegation der KNHK hat am Augenschein eine Beeinträchtigung des Ortsbilds durch den Plakatträger denn auch klar verneint und angeführt, aus ihrer Sicht stelle sich die Frage der Einordnung gar nicht. Ebenfalls tangiert der Plakatträger weder die Vorstadt- noch die Altstadtzone, bei denen erhöhte Anforderungen an die Gestaltung zu stellen sind (vgl. Art. 8 BauO). Dass ferner auch mehrere Plakatstellen mit jeweils kleinerem Format allenfalls möglich wären, ist hier nicht zu prüfen, da es um die Einordnung des vorliegend geplanten Plakatträgers geht. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin keine Alternativmöglichkeiten angeboten hat.

Eine Auseinandersetzung mit verfassungsmässigen Rechten der privaten Beschwerdegegnerin, namentlich der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), ist bei diesem Ergebnis nicht nötig. Der verfassungsrechtlich geschützten Gemeindeautonomie käme gegenüber anderen Normen der Bundesverfassung im Übrigen kein Vorrang zu (BGE 139 I 16 E. 4.2.1 f. S. 24 f.; Kilian Meyer, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 50 N. 31, S. 962, mit Hinweisen).

3.12. Nach dem Gesagten beruht der Entscheid des Regierungsrats auf einer vertretbaren Würdigung der massgeblichen Umstände. Die Feststellung des Regierungsrats, der projektierte Plakatträger auf dem Grundstück GB Nr. bbb in Stein am Rhein erfülle die Voraussetzungen von Art. 35 Abs. 1 BauG, verletzt folglich kein Recht.

4. Zusammengefasst erweist sich die Beschwerde als unbegründet; sie ist abzuweisen.