

Reglement über die Aussenwerbung (Reklamereglement): 1. Lesung

Bericht und Antrag des Stadtrats vom 26. Oktober 2010

Das Wichtigste im Überblick

Der gesamte öffentliche Raum sowohl in der Altstadt wie auch in den übrigen Quartieren und Zonen wird von einer wachsenden Zahl an Werbung und Werbeträgern beansprucht. Das geltende Reklamereglement über das Reklamewesen kennt keine Bestimmungen, die beispielsweise eine Einschränkung für Werbeträger zugunsten eines besseren Schutzes des Orts- und Stadtbildes erlauben. Es ist veraltet und stammt aus dem Jahr 1972. Bei vielen Sachverhalten kann die Bewilligungsbehörde nicht oder nur ungenügend auf das geltende Reglement abstellen. Das neue Reglement für Aussenwerbung trägt den modernen Werbeträgern Rechnung und erlaubt einen besseren Schutz des Orts- und Stadtbildes. Es normiert für die Zonen der Bauordnung vom 7. April 2009 sachgerechte und unterschiedliche Voraussetzungen für das Aufstellen beziehungsweise Anbringen von Werbung sowie die zulässigen Arten von Werbeträgern und legt fest, für welche Fälle Gesamtkonzepte erforderlich sind.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage für das Reglement über die Aussenwerbung.

1. Ausgangslage

1.1 Das geltende Reklamereglement

Der gesamte öffentliche und öffentlich einsehbare Raum sowohl in der Altstadt wie auch in den übrigen Quartieren der Stadt Zug wird zunehmend auch für Werbungen und Werbeträger beansprucht. Das geltende Reklamereglement über das Reklamewesen kennt keine Bestimmungen, die beispielsweise eine Einschränkung für Werbungen oder Werbeträger zugunsten eines besseren Schutzes des Orts- und Stadtbildes erlauben. Es stammt aus dem Jahr 1972. Es ist veraltet, gewisse Sachverhalte sind nicht oder nur ungenügend erfasst. So mussten in den letzten Jahren für verschiedene moderne, im heutigen Reklamereglement nicht berücksichtigte

Werbearten eine Praxis entwickelt werden, die nun in gesetzliche Bestimmungen überführt werden soll.

1.2 Werbeträger im städtischen Umfeld

Aussenwerbungen sind Bestandteil einer modernen Stadt. Im Oberbegriff Aussenwerbung sind verschiedene Werbeformen zusammengefasst, bei denen sich der Werbeträger im öffentlichen oder im öffentlich einsehbaren Raum befindet. Zur Aussenwerbung zählen herkömmliche Reklamen, wie Plakate, Schilder und Tafeln, Leuchtschriften, Leuchtkästen oder Fassadennetze und andere Megaposter. Diese prägen das Stadtbild nachhaltig und werden immer mit anderen, stadtgestaltenden Elementen wahrgenommen. Daher ist es wichtig, dass sich die Aussenwerbung in die gebaute und landschaftliche Umgebung einfügt und dem Charakter der vorherrschenden Situation nicht widerspricht.

1.3 Aussenwerbung im historischen und heutigen Kontext

Die Aussenwerbung ist wohl das älteste Werbemittel überhaupt. So weiss man, dass bereits vor rund 2500 Jahren ägyptische Händler Verkaufsbotschaften in Stein meisselten und diese an Strassen aufstellten. Weitere historische Formen der Aussenwerbung sind die klassischen Wirtshausschilder (die sogenannten Nasenschilder) und die Plakatwerbung. Von Reklamen im heutigen Sinn spricht man etwa ab Mitte des 19. Jahrhunderts, denn im Zuge der Industrialisierung begannen die Hersteller ihre Ware zunehmend ausserhalb ihres direkten Umfeldes zu vertreiben. Aus dieser Zeit stammt die bis heute für den Plakatanschlag bekannte Litfasssäule.

Die zunehmende Nutzung des öffentlichen und öffentlich einsehbaren privaten Raums mit Werbeträgern und dem damit verbundenen "Zwang" zum Konsum dieser Aussenwerbung führt regelmässig auch zu Kontroversen. Dass der öffentliche und der öffentlich einsehbare private Raum ohne weiteres für Aussenwerbungen genutzt werden kann, ist nicht selbstverständlich. So kennen beispielsweise in den USA rund 1500 Gemeinden und Städte ein grundsätzliches Verbot von Aussenwerbung.

Im Bereich der politischen Werbung ist schweizweit eine Tendenz zu erkennen, dass Abstimmungsempfehlungen immer provozierender daher kommen. Zu erinnern ist an das von der eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) als rassistisch und diskriminierend beurteilte Plakat der Initiative gegen den Bau von Minaretten. Das künftige Reglement erklärt Werbung, die gegen Sitte und Anstand verstösst und insbesondere die menschliche Würde und Integrität verletzt, für unzulässig. Längst soll die Aufmerksamkeit der Betrachterinnen und Betrachter nicht nur mit herkömmlichen Werbeträgern, sondern auch auf andere Art erreicht werden. Durch Bewegung und/oder Wechsel der Subjekte, beispielsweise mit Prisma-Anlagen, oder LED-Wänden und dergleichen sollen die Werbebotschaften Aufmerksamkeit wecken.

1.4 Die gesetzlichen Rahmenbedingungen

Das Reglement für Aussenwerbung (Reklamereglement) zielt auf den öffentlichen aber auch auf den öffentlich einsehbaren privaten Grund und soll unter anderem dem Schutz des Orts- und Landschaftsbildes und dem Schutz von Kultur- und Naturdenkmälern dienen. Deshalb bestimmt das Reglement unter anderem die zulässigen Standorte, die erlaubten Formate oder die technische Ausführung der Werbeträger. Das zieht Einschränkungen oder gar Werbeverbote nach sich, die grundsätzlich als verfassungsmässige Rechte den Schutz der schweizerischen Bundesverfassung geniessen. Diese garantiert die Wirtschafts- und die Meinungs-, die Informations- und die Medienfreiheit als verfassungsmässige Grundrechte. Einschränkungen dieser Grundrechte bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, eines öffentlichen Interesses und der Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Das neue Reglement schafft für die baurechtliche und teilweise auch gestalterische Beurteilung von Aussenwerbeanlagen die notwendigen gesetzlichen Grundlagen.

1.5 Die verschiedenen Werbeträger

1.5.1 Plakate

Plakate sind ein traditioneller Werbeträger. Sie werben für Produkte, Dienstleistungen und Firmen sowie für Kommerzielles, Kulturelles und Politisches. Durch ihre Grösse und Präsenz wirken sie als eigenständige Anlagen, die sich in die gebaute und landschaftliche Umgebung einordnen und einen räumlichen Bezug zum Bestehenden aufweisen.

1.5.2 Reklameanlagen

Reklameanlagen sind leuchtende oder unbeleuchtete Schriften, Kästen, Tafeln, Schilder, Stelen oder Baureklametafeln. Vielfach dienen sie der Eigenwerbung.

1.5.3 Megaposter

Megaposter sind grosse Werbebilder, die nur ausnahmsweise für Fremdwerbung eingesetzt werden. Wie es schon der Name sagt, sind sie gross und daher sehr dominant. Deshalb wird die Dauer des Aushangs regelmässig befristet.

1.5.4 Schaufensterwerbung

Die Schaufensterwerbung zählt nicht zur eigentlichen Aussenwerbung. Werden die Schaufenster indessen mit aufblasbaren oder anderen plastischen Werbeträgern versehen, die in den öffentlichen Raum hineinragen, können diese je nach Ausmass zur Aussenwerbung zählen.

1.5.5 Mobile Aussenwerbung

Häufig werden bei der mobilen Aussenwerbung Fahrzeuge oder Fahrzeuganhänger verwendet, die speziell zu Werbezwecken gebaut, umgebaut oder dekoriert werden. Weiter zählen Klappständer und mobile Werbeträger zur Aussenwerbung.

2. Vorprüfung durch die Baudirektion

Das Reglement über die Aussenwerbung (Reklamereglement) ist der Baudirektion am 4. Juni 2010 zur (informellen) Vorprüfung zugestellt worden. Mit Schreiben vom 19. August 2010 hat die Baudirektion dazu Stellung genommen. Die Baudirektion erachtet den Entwurf vom Aufbau und Inhalt her als eine zweckmässige Grundlage für ein gemeindliches Reglement. Ihre Empfehlungen und Vorschläge, wie die Erwähnung der massgeblichen Gesetzesbestimmung des Strassenverkehrsgesetzes und verschiedene Präzisierungen (Zweckartikel, Begriffsbestimmung und § 17, die Ergänzung betreffend Entfernung politischer Werbung innerhalb einer Woche nach den Wahlen), sind übernommen worden. Ebenso ist dem Vorbehalt zu der Bestimmung zu den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs Rechnung getragen, wonach die für den Betrieb erforderlichen Einrichtungen durch die Werbeflächen nicht beeinträchtigt werden dürfen. Nicht gefolgt werden kann der Empfehlung, sämtliche Vorschriften, Richtlinien und Konzepte in das Reglement aufzunehmen. Die im Zusammenhang mit den Hinweisen auf Veranstaltungen erwähnten vom Stadtrat zu erlassenden Konzepte und Richtlinien bestehen bereits. Bei den anderen Konzepten handelt es sich um solche, die im Zuge eines konkreten Bauvorhabens vom Privaten zu erarbeiten sind oder von diesen bereits erstellt worden sind. Weiter ist dem Vorbehalt zu den Bauzonen mit speziellen Vorschriften Rechnung getragen worden. In diesem Paragraphen hat bezüglich Werbung in den Landwirtschaftszonen ein Widerspruch bestanden, weshalb Absatz 2 wie vom Kanton gewünscht ersatzlos gestrichen worden ist.

3. Die Revisionsvorlage

Die Revisionsvorlage schafft die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen, um bei der Beurteilung von Reklamegesuchen die angestrebte Einordnung in das Stadtbild sicherzustellen. An gewissen Standorten können aus ästhetischen und städtebaulichen Gründen Bewilligungen eingeschränkt oder verweigert werden. Ebenso können Werbebotschaften, die gegen Sitte und Anstand verstossen, untersagt werden. Die Revisionsvorlage besteht aus 32 Paragraphen, die in die nachstehend aufgeführten sechs Abschnitte gegliedert sind.

3.1. Einleitende Bestimmungen

Das Reglement für Aussenwerbung umschreibt in den einleitenden Bestimmungen in den §§ 1 bis 3 den Zweck und den Geltungsbereich und definiert, was unter den Begriff der Aussenwerbung fällt. Es zählt nicht abschliessend die gängigsten Arten von Werbeträgern auf.

3.2. Allgemeine Bestimmungen

§ 4 ist ein wichtiges Instrument zur Steuerung, damit sich Werbeträger beispielsweise hinsichtlich Grösse, Lage oder Typ dem Ortsbild unterordnen und nicht zu dominant und störend wirken. Bereits das geltende Reklamereglement zählt auf, welche Werbungen verboten sind. § 5 der Revisionsvorlage nimmt Bezug auf die modernen Werbeträger und ergänzt die heutige Aufzählung. Weiter wird Wer-

bung, die gegen Sitte und Anstand verstösst, und werden Werbeträger, die in oder vor grösseren Grünflächen beziehungsweise in Parkanlagen stehen, ausdrücklich für unzulässig erklärt. Nach dem Grundsatz keine Regel ohne Ausnahme nennt § 6 die Voraussetzungen für Ausnahmen. Eine Ausnahmegewilligung soll dann unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein, wenn eine Verweigerung im Einzelfall zu einer offensichtlich unzweckmässigen Lösung führen oder eine unbillige Härte bedeuten würde. Weiter wird in § 7 für Sport und Freizeitanlagen ein Reklamekonzept verlangt, das die angrenzenden Zonen berücksichtigt. § 8 verlangt bei Einkaufszentren, Hochhäusern und Geschäftshäusern ein Gesamtkonzept. § 9 schliesslich weist darauf hin, dass für die Haltestellen des öffentlichen Verkehrs ergänzende Vorschriften gelten.

3.3. Besondere Reklamearten und Reklameanlagen

§ 10 nennt für die Baureklametafeln die Voraussetzungen hinsichtlich Zeitpunkt, Format und Dauer. Bauwillige Grundeigentümer sollen mittels Infotafeln bereits vor der Baubewilligung informieren dürfen. Während der Bauphase dürfen unbeleuchtete Baureklamen an Ort über Neu- und Umbauten, über die am Bau beteiligten Firmen sowie Verkauf und Vermietung informieren. Ausdrücklich untersagt wird die Fremdwerbung auf Gerüstnetzen und die Beleuchtung der Baureklamen. § 11 nimmt Bezug auf Ortspläne und Informationssysteme und regelt deren Genehmigung abhängig von Zone und Grösse.

Die Stadt Zug hat für kulturelle, kommerzielle Veranstaltungen sowie Sportveranstaltungen Richtlinien erlassen. § 12 nimmt darauf Bezug und legt fest, dass diese Hinweise nur an den vorgegebenen Standorten und ausschliesslich für Veranstaltungen in der Stadt Zug bewilligt werden.

Bereits heute werden für politische Werbungen Richtlinien erlassen. § 13 weist auf die Richtlinien hin und erklärt darüber hinaus die Bestimmungen dieses Reglements ausdrücklich für anwendbar. Regelmässig beziehen sich Gesuche auf Werbungen für Sonderverkäufe. Da es heute den Geschäften frei steht, jederzeit solche Verkäufe durchzuführen, ist es angezeigt, in § 14 diese unter anderem zahlenmässig und zeitlich zu beschränken. Für mobile und andere Werbeträger erinnert § 15 an die für den öffentlichen Grund geltenden Richtlinien. Darüber hinaus hält er fest, dass diese auf privatem Grund nur während der Öffnungszeiten und nur direkt vor die Geschäftslokalität aufgestellt werden dürfen, so dass ein ungehinderter Durchgang gewährleistet ist. Wichtig ist auch der Hinweis, dass diese Werbeträger nur dann zulässig sind, wenn für die fraglichen Liegenschaften keine Reklamekonzepte bestehen. § 16 erklärt Werbedisplays ab einer bestimmten Grösse nur im Zuge eines Neubaus oder einer umfassenden Sanierung und nur als integrierte Fassadengestaltung für zulässig.

3.4. Vorschriften in den verschiedenen Zonen

In § 17 sind die Vorschriften für die Altstadtzone, die Ortskernzone Oberwil und die Ortsbildschutzzonen enthalten. In diesen sensiblen Zonen sind die Vorschriften am strengsten. Im ältesten Stadtteil sind Werbungen und Werbeträger nur in den

Erdgeschossen und den darüber liegenden Brüstungsbereichen zulässig. Schliesslich legt § 17 fest, dass in der Ortskernzone Megaposter und Dachreklamen unzulässig sind und in der Altstadtzone und den Ortsbildschutzzonen selbstleuchtende und freistehende Werbeträger sowie Fremdreklamen ausnahmsweise und nur mit kleinen Ausmassen bewilligt werden. In den Kernzonen stehen gemäss § 18 das Erdgeschoss und das Ladengeschoss sowie das 1. Geschoss als Hauptwerbefläche zur Verfügung. Auf Fassaden angebrachte und abstehende Werbeträger haben sich in den Proportionen und in ihrer Anordnung den Ausmassen der Fassaden anzupassen und dürfen höchstens bis 1.30 m in den Raum ragen. Bei grossflächigen Werbungen und Werbeträgern ist darauf zu achten, dass diese nicht zu viel Licht nehmen. Darüber hinaus haben Werbeträger in Passagen und Arkaden nach dem Gesamtkonzept die gleichen Ausmasse und die gleiche Ausrichtung aufzuweisen. Die Möblierungsbänder sind für Plakatstellen verbindlich. § 19 hält für die Arbeitszonen mit Industrie- und Gewerbebezonen fest, dass auf den Dächern nur Einzelzeichen beziehungsweise Einzelbuchstaben möglich sind und Fremdwerbung nur entlang der SBB-Geleise und ausschliesslich in den Kernzonen B und C zulässig sind. In den Wohn-/Arbeitszonen dürfen gemäss § 20 nur die für das Arbeiten benutzten Gebäudeteile für Werbungen verwendet werden. Dachwerbungen sind unzulässig. In den reinen Wohnzonen sind gemäss § 21 Firmenanschriften zurückhaltend und in angemessener Grösse zu verwenden und Fremdwerbung ist unzulässig. Werbeträger in Bauzonen mit speziellen Vorschriften haben sich gemäss § 22 an den umliegenden Zonen zu orientieren unter Vorbehalt von § 23. Dieser erlaubt ausserhalb von Bauzonen nur die Werbung für landwirtschaftliche Eigenprodukte, wie Milch, Eier oder Obst.

3.5. Zuständigkeiten und Verfahren

Selbstverständlich ist die Nutzung des öffentlichen Raumes bewilligungspflichtig. Aber auch auf privatem Grund ist für das Aufstellen oder Anbringen von Werbeträgern eine rechtskräftige Bewilligung Voraussetzung. Das hält § 24 fest. In § 25 ist die Zuständigkeit geregelt. An der heutigen Regelung ändert sich nichts. § 26 bestimmt Einzelheiten des Bewilligungsverfahrens wie Ausführung und Inhalt der einzureichenden Gesuchsunterlagen. Die Voraussetzungen für die Aufhebung beziehungsweise das Erlöschen einer Bewilligung finden sich in § 27. Der Rechtsschutz richtet sich gemäss § 28 wie heute nach den einschlägigen kantonalen Bestimmungen. Bei den Gebühren wird pauschal auf den Aufwand abgestellt. Die Gebühren betragen gemäss § 29 zwischen CHF 100.-- und CHF 500.--.

3.6. Übergangsrecht und Schlussbestimmungen

Erstinstanzlich noch nicht beurteilte Reklamegesuche unterstehen dem neuen Recht. Das hält § 30 ausdrücklich fest. § 31 regelt das Inkrafttreten. Schliesslich wird gestützt auf § 32 mit dem Inkrafttreten der Revisionsvorlage das Reglement über das Reklamewesen vom 18. Januar 1972 aufgehoben.

4. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten,
- das Reglement über Aussenwerbung (Reklamereglement) in 1. Lesung gutzuheissen.

Zug, 26. Oktober 2010

Dolfi Müller, Stadtpräsident

Arthur Cantieni, Stadtschreiber

Beilagen:

- Beschlussentwurf für 2. Lesung
- Reglement über das Reklamewesen vom 18. Januar 1972

Die Vorlage wurde vom Baudepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilen Ihnen gerne Marietta Huser, Leiterin Baubewilligungen, unter Tel. 041 728 21 63 und Dr. Nicole Nussberger, Departementssekretärin, unter Tel. 041 728 22 60.