

Einwohnergemeinde



Brünigstrasse 160
Postfach 1263
6061 Sarnen
www.sarnen.ch

Plakatierung und allgemeine Werbeflächen in der Gemeinde Sarnen Bestimmungen zu Reklamen und Werbungen - Planungsbericht

03.02.2021



Auftraggeber:

Einwohnergemeinde Sarnen
Brünigstrasse 160
CH-6060 Sarnen

Ansprechperson:

Ivo Näpflin
Projektleiter Planung Sarnen

Auftragnehmer:

Dost Stadtentwicklung Luzern
Neustadtstrasse 7
CH-6003 Luzern
www.dost.org

Bearbeitung:

Markus Walti, MAS GSR, Betriebsökonom
FH und Fachmann Aussenwerbung

Tim Van Puyenbroeck, M.Sc. Urbanistik
(Raumplanung und Stadtforschung)

Rachel Gaudenz, dipl. Arch. ETH/SIA,
MAS Raumplanung ETH

Inhalt

1	Anlass	4
2	Plakatierungskonzept	4
3	Grundlagen	5
3.1	Gesetzliche Grundlagen	5
3.2	Planungsgrundlagen	6
3.3	Weitere Grundlagen	6
4	Änderungen im Bau- und Zonenreglement	6
5	Planungsverfahren	10
5.1	Vorprüfung	10
5.2	Mitwirkung	10
5.3	Änderungen gegenüber der Vorprüfung	11
5.4	Öffentliche Auflage	12
6	Interessenabwägung und Würdigung der Massnahmen	12
6.1	Interessenabwägung	12
6.2	Würdigung der Massnahmen	14
	Beilagen	14

1 Anlass

Reklamen und Werbetafeln mit einer Grösse von mehr als 1 m² sind im Baugebiet grundsätzlich erlaubt. Regelungen bestehen lediglich bezüglich Einordnung und in Zusammenhang mit dem Schutz von Kulturobjekten. Halten die Reklametafeln die Strassenabstände ein und gefährden sie die Verkehrssicherheit nicht, müssen Baugesuche durch die Behörde bewilligt werden.

Um ein Wildwuchs an Reklamen und Werbung zu verhindern, wurde im Oktober 2017 eine Planungszone festgelegt. Die Planungszone gibt der Gemeinde Zeit, um Regelungen für ein Plakatierungskonzept zu treffen.

2 Plakatierungskonzept

Verschiedene Zentralschweizer Gemeinden haben sich in den letzten Jahren der Plakatierung angenommen und Regelungen für ihr Gemeindegebiet geschaffen. Begleitet wurden die Gemeinden durch die Dost Stadtentwicklung, Luzern.

Im Auftrag der Gemeinde Sarnen analysierte die Dost Stadtentwicklung die Ausgangslage betreffend Aussenwerbung umfassend. Hinsichtlich eines Plakatierungskonzepts wurde mit den Betreibern von Fremd- bzw. Wechselreklame-Standorten, dem Verein Sarner Fachgeschäfte sowie mit der Kantonspolizei und der Denkmalpflege Gespräche geführt.

Die Analyse sowie die Abklärungen und Schlussfolgerungen für das Plakatierungskonzept sind in einem separaten Bericht zusammengefasst. Die darin formulierten Handlungsempfehlungen dienen als Grundlage für die reglementarischen Bestimmungen zu Reklamen und Werbeflächen.

Auf eine ausführliche und detaillierte Umsetzung der nachfolgenden Handlungsempfehlungen wurde verzichtet. Die Handlungsempfehlungen zur Einordnung, Gestaltung und Verkehrssicherheit sind richtig. Da jedoch nur wenige Gesuche für Fremdwerbung vorliegen und erwartet werden, ist eine detaillierte Regelung nicht angebracht.

- ⇒ Mit dem Konzept werden Reklamezonen definiert werden, die Bestimmungen zu Häufung und Anordnung der Aussenreklamen enthalten.
- ⇒ Die Reklamezonen berücksichtigen die Attraktivität der Plakatierungsräume sowie übergeordnete Schutz-, Gestaltungs- und Entwicklungsinteressen.
- ⇒ Zonen mit kulturhistorischer Bedeutung sowie Freiräume sind von Fremdreklamen freizuhalten. Mobile Eigenreklamen fügen sich dezent ein.
- ⇒ In Gebieten mit Verkehrsberuhigungsmassnahmen ist aus Sicherheitsgründen auf weitere Fremdreklame zu verzichten. Mobile Eigenwerbung darf insbesondere den Fuss- und Veloverkehr nicht beeinträchtigen.
- ⇒ Der Übergang von Siedlung und Landschaft soll nicht durch Fremdreklame gestört werden.
- ⇒ Weitere Plakatierungsflächen für lokale Kulturangebote sind an geeigneten Standorten möglich.
- ⇒ Fremdreklamen konzentrieren sich auf stark frequentierte Achsen. Ausserhalb dieser Achsen ist Fremdreklame nur an wenigen Standorten und in begründeten Ausnahmen zu ermöglichen.
- ⇒ Die zentralen Bereiche für Aussenwerbung konzentrieren sich auf das Dorf Sarnen sowie Kägiswil. Das Ortsbild der anderen Siedlungsgebiete soll durch Aussenwerbung nicht beeinträchtigt werden. Fremdreklamen sind hier nur zurückhaltend zuzulassen.
- ⇒ Fremdreklamen in Buswarteunterständen und an Haltestellen sind einheitlich zu gestalten.
- ⇒ Bestehende Standorte sind auf die Konformität mit den neuen Regelungen zu überprüfen. Die vorhandene Aussenwerbung soll den neuen Regelungen entsprechen.

3 Grundlagen

3.1 Gesetzliche Grundlagen

Die für die Beurteilung der Aussenwerbung notwendigen gesetzlichen Grundlagen finden sich sowohl auf nationaler, kantonaler als auch kommunaler Ebene. Der folgende Überblick zeigt relevante Gesetze auf und greift die wichtigsten Bestimmungen heraus.

Nationale Bestimmungen

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999 (BV; SR 101)
Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16), Wirtschaftsfreiheit (Art. 17), Grundsätze Wirtschaftsordnung (Art. 94)
- Raumplanungsgesetz vom 22.06.1979 (RPG; SR 700)
Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (Art. 15-17), Baubewilligung (Art. 22), Ausnahmen (Art. 24)
- Strassenverkehrsgesetz vom 19.12.1958 (SVG; SR 741.01)
Reklamen (Art. 6)
- Signalisationsverordnung vom 05.09.1979 (SSV; SR 741.21)
13. Kapitel Strassenreklamen: Begriffe (Art. 95), Grundsätze (Art. 96), Signale (Art. 97), Autobahnen (Art. 98), Bewilligung (Art. 99), Ergänzendes Recht (Art. 100)

Das Raumplanungsgesetz RPG ermöglicht den Erlass von Schutzzonen, in denen Reklamen gänzlich verboten werden können und regelt das Bauen ausserhalb der Bauzonen. SVG und SSV regeln im Besonderen die Verkehrssicherheit. Ein generelles Verbot von Reklamen sind mit der Wirtschaftsfreiheit und der Eigentumsgarantie nicht vereinbar.

Kantonale Bestimmungen

- Kantonales Strassenverkehrsgesetz vom 04.12.2008 (GDB 771.1)
Zuständigkeit Kantonspolizei (Art. 7), Zuständigkeit Einwohnergemeinde (Art. 8)
- Strassenverordnung vom 14.09.1935 (GDB 720.11)
Reklamen an öffentlichen Strassen (Art. 70, Art. 71)
- Kantonales Baugesetz vom 12.06.1994 (BauG; GDB 710.1)
Zuständigkeiten (Art. 5-7), Eingliederungsgebot (Art. 37), Abstandsvorschriften (Art. 40), Ausnahmen (Art. 17, 53)
- Kantonale Verordnung zum Baugesetz vom 07.07.1994 (BauV; GDB 710.11)
Bewilligungsverfahren (Art. 24- 25), Bewilligungsfreie Bauvorhaben (Art. 26), Koordination (Art. 36)
- Verordnung über den Schutz von Bau- und Kulturdenkmälern (Denkmalschutzverordnung) vom 30.03.1990 (DSV; GDB 451.21)
Wirkung des Objektschutzes (Art. 12)
- Richtlinien betreffend Signalisation von Fest- und Veranstaltungsreklamen vom 13.05.2009
- Richtlinien zum Aufstellen von Transparenten, Abstimmungs- und Wahlplakaten im Kanton Obwalden vom 15.12.2017
- Wegleitung für Strassenreklamen vom 01.01.2018
Die Gesetzgebungen zum Umgang mit temporären Reklamen sind in dieser Wegleitung erläutert.

Das kantonale Strassenverkehrsgesetz sowie das kantonale Baugesetz regeln Zuständigkeiten. Die Strassenverordnung sowie die Bauverordnung sind vorwiegend für die Abstandsvorschriften sowie das Baubewilligungsverfahren relevant. Die konkretisieren die Aussagen der Verordnungen. Die Wegleitung von 2018 hat wegweisenden Charakter.

Kommunale Bestimmungen

- Bau- und Zonenreglement (BZR) vom 25.11.2012
insbesondere Art. 49 (Aussenantennen, Reklameanlagen, Warenautomaten) und Art. 50 (Ergänzende Längen- und Abstandsbestimmungen)

3.2 Planungsgrundlagen

Die Gemeinde Sarnen hat für ihre Entwicklung zwei strategische Planungsgrundlagen verabschiedet:

- Leitbild der Gemeinde Sarnen vom 05.04.2017
- Strategie der räumlichen Entwicklung Sarnen vom 20.11.2006, revidiert Juni 2014

Das Leitbild macht generelle Aussagen zu Zielen und Stossrichtungen der Gemeindepolitik. Die Strategie definiert verschiedene Handlungsschritte in der Entwicklung und verortet Massnahmen. Die übergeordneten Grundlagen machen keine Bestimmungen oder Aussagen zur Aussenwerbung. Im Bericht zum Plakatierungskonzept wird dargelegt, welche Bedeutung die Ziele und Visionen für die Ausgestaltung der Aussenwerbung und insbesondere der Fremdreklame haben können.

3.3 Weitere Grundlagen

Analyse der Aussenwerbstandorte und Konzeptvorschlag 2000 und 2003

Die Allgemeine Plakatgesellschaft APG analysierte in den Jahren 2000 und 2003 in Folge des Verbots der Monopolisierung in der Aussenwerbung die Plakatierungssituation in Sarnen und legte einen Vorschlag für ein Reklamekonzept vor. Dieses Konzept wurde durch die Dorfschaftsgemeinde nicht erlassen.

Die Dokumentation des Projekts zeigt die einzelnen Standorte der Fremdreklame in der Gemeinde Sarnen auf und bildet damit eine Grundlage zum Vergleich der Standorte von damals und heute.

4 Änderungen im Bau- und Zonenreglement

Mit Änderung und Ergänzung im Bau- und Zonenreglement der Gemeinde werden weitergehende Vorgaben zu Reklameanlagen und Werbeträger geschaffen.

Im Folgenden sind die Änderungen und Ergänzungen aufgezeigt und kommentiert.

Änderungen im BZR

Art. 49 Reklamen, Aussenantennen, Reklameanlagen, Warenautomaten

¹ **Reklameanlagen**, Aussenantennen, ~~Reklameanlagen~~ sowie Waren- und andere Automaten dürfen das Bild der Baute sowie das Strassen-, Orts- und Landschaftsbild nicht beeinträchtigen. Sie **müssen** ~~sollen~~ sich in Form, Farbe und Ausmass in der Umgebung einordnen und dürfen die Ver-

Kommentar zu den Änderungen

Reklamen werden im Titel neu zuerst genannt.

Der erste Satz wird mit geänderter Aufzählung beibehalten. Im zweiten Satz wird der Konjunktiv ersetzt und die Anforderung mit "müssen" stärker formuliert.

Auflagen und Anforderungen werden im Weiteren ausformuliert.

Die Forderungen zur Eingliederung in Kerngebieten werden mit einer Ergänzung bestärkt. Die Forderungen gelten für

kehrssicherheit nicht gefährden. Der Einwohnergemeinderat kann diesbezüglich Auflagen machen und diese Anlagen in Schutzzonen gänzlich verbieten. Das Anbringen und Ändern von allen Anlagen im Bereich der Strassen bedürfen im Weiteren der Bewilligung des kantonalen Polizeidepartementes.

Standorte in Kerngebieten und innerhalb der Ortsbildzone sind anhand ortsbildpflegerischer Grundsätze zu beurteilen. Standorte, die störend wirken, sich nicht in die vorhandenen Siedlungsstrukturen eingliedern oder den Bezug zur Landschaft beeinträchtigen, können nicht bewilligt werden.

² Alle Lichtreklamen und Warenautomaten sowie alle Reklameanlagen und Firmentafeln von über 1 m² Grösse sind bewilligungspflichtig.

³ Standortunabhängige Reklamen (Fremdreklamen) sind zulässig an verkehrsreichen, übergeordneten Strassen und entlang Strecken des öffentlichen Verkehrs. Standorte innerhalb reiner Wohngebiete und in privaten Vorgärten sind nicht bewilligungsfähig.

⁴ Standortunabhängige Reklamen (Fremdreklamen) weisen ein übliches Mass auf und sind freistehend oder an Gebäude zu realisieren. Reklamen über 12 m² Fläche sind weder als standortunabhängige Reklame noch als standortbezogene Reklame auf öffentlichem Grund bewilligungsfähig.

⁵ Reklameanlagen im Strassenraum werden durch die Verkehrs- und Sicherheitspolizei geprüft und verfügt. In der "Wegleitung für Strassenreklamen" werden weitergehende Anforderungen an Reklamen und Werbeträger formuliert.

⁶ Leuchtreklamen sind mit einem Dämmerungsschalter zu versehen. Zwischen 22:00 Uhr und 06:00 Uhr ist die Beleuchtung auszuschalten. Ausgenommen sind Firmenanschriften von Geschäften oder Lokalen während den Öffnungszeiten sowie Leuchtreklamen in Buswartehallen während den Betriebszeiten. Bei der Planung von beleuchteten Aussenreklamen ist die Norm SN 586 491 (SIA-Norm 491), Vermeidung unnötiger Lichtemissionen im Aussenraum, zu berücksichtigen.

⁷ Mobile Werbeträger wie z.B. Passantenstopper und Warenauslagen auf öffentlichen Fussgängerflächen dürfen die bestimmungsgemässe Nutzbarkeit der Fläche und den Verkehrsablauf nicht behindern.

sämtliche Reklameanlagen, Aussenantennen und Warenautomaten.

Auf den bestehenden Abschnitt 2 kann nicht verzichtet werden. In Art. 25 & 26 BauV wird nur die Bewilligungspflicht von Reklameanlagen (Aussenreklamen) sowie Aussenantennen geregelt. Warenautomaten und Firmentafeln sollen hier explizit aufgeführt bleiben. In Ortsbildschutzgebieten, Umgebungsschutzgebieten und an geschützten Kulturobjekten sind auch Reklamen unter 1 m² bewilligungspflichtig (BauV Art. 26 Abs. 1 lit. g).

Mit der abschliessenden Umschreibung der zulässigen Standorte wird das Verbreitungsgebiet von Fremdreklamen bereits stark eingeschränkt. Wenig befahrene Strecken sind jedoch auch nicht interessant für die Plakatierungsgesellschaften.

Gemäss Wegleitung der Kantonspolizei müssen Reklamen (im Strassenraum) einen Abstand von 50m zueinander einhalten. Über die Grösse von Reklame-Gruppen äussert sich die Wegleitung nicht.

Mit dem Verweis auf die kantonale Wegleitung werden die Anforderungen hinsichtlich Verkehrssicherheit abgedeckt.

Gemäss Wegleitung Strassenreklame sind beleuchtete und bewegte Reklamen im Strassenraum aus Gründen der Verkehrssicherheit unzulässig. Ausserhalb des Strassenraums wird die Praxis der Gemeinde in Vorschriften umgesetzt.

Um die Regelungen zu den Reklameanlagen möglichst umfassend abzuhandeln, wird mit dem neuen Absatz 4 auch auf mobile standortabhängige Werbeträger wie Passantenstopper und Warenauslagen verwiesen. Diese Werbemittel sollen nicht detaillierten Vorschriften unterliegen. In den Bestimmungen zu Reklamen und Werbeflächen werden da-

⁸ Die Gemeinde kann Werbeträger für Veranstaltungen, Vereins- und Bevölkerungsinformationen zur Verfügung stellen. Der Einwohnergemeinderat erlässt für die Nutzung und den Betrieb der Kultursäulen und der Infotafeln Richtlinien.

⁹ Die Bewilligung für standortunabhängige Reklamen (Fremdreklamen) wird auf zehn Jahre nach dem Bewilligungsdatum begrenzt. Sie verlängert sich automatisch um jeweils fünf Jahre, sofern die Bewilligung nicht 90 Tage vor Ablauf widerrufen wird.

¹⁰ Die Bewilligungsbehörde kann die Bewilligung für standortunabhängige Reklamen aus öffentlichem Interesse oder wenn Bedingungen und Auflagen nicht eingehalten werden, vor Ablauf der Bewilligungsdauer widerrufen.

Ergänzung in Art. 62 BZR "Unterhalt der Bauten und Anlagen"

¹ Werden infolge mangelnden Gebäudeunterhalts Personen oder Tiere gefährdet, so veranlasst der Einwohnergemeinderat nach erfolgloser Mahnung die Ersatzvornahme auf Kosten des Eigentümers.

² Durch Brand oder Elementarereignisse beschädigte oder zerstörte Bauten sind innert der vom Einwohnergemeinderat gesetzten, angemessenen Frist wiederherzustellen oder ganz abzubauen.

³ Reklamen und Werbeträger sind ordnungsgemäss zu unterhalten. Schäden sind vom Bewilligungsnehmer unverzüglich zu beheben. Bei schwerwiegender und wiederholter Vernachlässigung der Unterhaltungspflicht kann die Bewilligung widerrufen werden.

Ergänzung in Art. 64 BZR "Beanspruchung öffentlichen Grundes"

⁴ Für die Benützung von öffentlichem Grund kann die Einwohnergemeinde Gebühren erheben.

⁵ Der Gemeinderat kann für standortunabhängige Reklamen auf öffentlichem Grund der Gemeinde eine Sondernutzungskonzession gegen Gebühr an ein oder mehrere private Unternehmen erteilen.

Art. 71a Übergangsbestimmungen zum Nachtrag vom

her keine Vorgaben z.B. betreffend Art, Anzahl oder Ausgestaltung gemacht. Die Weisungen der Kantonspolizei dazu genügen.

Bestimmungsgemäss nutzbar meint, dass der Verkehrsablauf und die Verkehrssicherheit nicht gefährdet werden dürfen und dass auf den Trottoirflächen eine minimale Durchgangsbreite gewährleistet werden muss.

Für die bestehenden Kultursäulen und die Ortseingangstafel wird eine Delegationsnorm geschaffen. Für die Ortseingangstafeln besteht bereits eine Richtlinie, die angepasst und erweitert werden muss.

Die Bewilligung für standortunabhängige Fremdreklamen wird zeitlich befristet. Da es sich um geringe Investitionen handelt und eine Verlängerung nur in Ausnahmefällen nicht erteilt wird, ist ein Widerruf der Bewilligung massvoll.

Der Umgang mit bestehenden Reklamen wird in neuen Übergangsbestimmungen geregelt.

Mit den bestehenden Regelungen ist keine Massnahme aufgrund von Vernachlässigung und mangelndem Unterhalt möglich. Bauten müssen erst zu einer Gefahr werden, ein schäbiges Äusseres reicht nicht.

Anlagen wie Reklamen und Werbeträger sind heute durch Art. 62 nicht abgedeckt. Dies wird mit dem neuen Absatz drei nachgeholt.

Mit einem zusätzlichen Absatz wird die Verpachtung von öffentlichem Grund zugunsten von Werbeträgern ermöglicht.

Um die neuen Vorschriften von Art. 49 BZR auf bestehende Reklamen anzuwenden, werden Übergangsbestimmungen formuliert.

Bestimmungen zu Reklamen und Werbungen - Planungsbericht
Plakatierung und allgemeine Werbeflächen in der Gemeinde Sarnen

¹ Bestehende standortunabhängige Reklamen (Fremdreklamen) werden innert drei Jahren nach Inkrafttreten der vorliegenden Bestimmung durch die Gemeinde überprüft.

² Reklamen, welche über altrechtliche Bewilligungen der Kantonspolizei und der Gemeinde verfügen, haben Anspruch auf eine erneute Bewilligung sofern nicht übergeordnete Interessen der Verkehrssicherheit und der Denkmalpflege dem Bestand der Reklame entgegenstehen und die Reklame diese Interessen erheblich beeinträchtigen.

Mehrere Reklamen in Sarnen entsprechen nicht den geltenden oder den neuen Vorschriften. Teilweise befinden sich die Werbeträger ausserhalb der Bauzone oder Sie weisen keine Bewilligung auf. Standorte, die den (damaligen und) neuen Anforderungen nicht entsprechen, müssen jedoch nur dann zurückgebaut werden, wenn sie die Verkehrssicherheit oder das Denkmal erheblich beeinträchtigen.

5 Planungsverfahren

5.1 Vorprüfung

Mit Schreiben vom 04. Februar 2019 wurde der Analysebericht zur Aussenwerbung, die Änderung von Art. 49 BZR sowie ein Entwurf der Bestimmungen zu Reklamen und Werbeflächen dem Bau- und Raumentwicklungsdepartement zur Vorprüfung eingereicht.

Im Vorprüfungsbericht (datiert am 13. März 2019) sind die Stellungnahmen der Kantonspolizei, der Denkmalpflege, des Hoch- und Tiefbauamts sowie des Amtes für Raumentwicklung und Verkehr zusammengefasst.

Aus Sicht des Amtes für Raumentwicklung und Verkehr ARV wird das Vorhaben der Einwohnergemeinde Sarnen begrüsst. Neben kleineren Hinweisen regt die Kantonspolizei an, die verwendeten Begriffe mit übergeordneten Grundlagen abzustimmen. *"Im Grundsatz soll die Bestimmungen aus der Signalisationsverordnung SSV Art. 95 ff übernommen werden:*

a. Als Strassenreklamen gelten alle Werbeformen und andere Ankündigungen in Schrift, Bild, Licht, Ton usw., die im Wahrnehmungsbereich der Fahrzeugführenden liegen, während diese ihre Aufmerksamkeit dem Verkehr zuwenden.

b. ... Das Anbringen und Ändern von Strassenreklamen bedarf der Bewilligung der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde. Die Kantone können für Strassenreklamen innerorts Ausnahmen von der Bewilligungspflicht festlegen.

Somit dürften die meisten Reklamen und Werbeflächen in die Zuständigkeit der Kantonspolizei fallen und bedürfen, je nach Reklamekategorie, einer Bewilligung der Gemeinde. Daher ist auf den Begriff "Strassenraum" in Art. 3 und Art. 5 der Bestimmungen zu Reklamen und Werbeflächen zu verzichten und die Definition aus der SSV zu übernehmen."

Die Kantonspolizei Obwalden erachtet es als unverhältnismässig, arbeits- und kostenintensiv (für Gesuchsteller und Bewilligungsbehörden), wenn bestehende und ordentlich bewilligte Reklamen innerhalb von fünf Jahren neu beurteilt und bewilligt werden müssen. Dies war in Art. 29 vorgesehen. Das Anliegen soll nicht aufgegeben werden. Der Aufwand für die Behörde kann nur ein untergeordnetes Argument sein, wenn es darum geht, Regelungen für alle konsequent umzusetzen und Anliegen der Verkehrssicherheit in die Beurteilung einzubringen.

Um rechtliche Fragen, die aus der Mitwirkung eingebracht wurden, abzuklären, wurde eine ergänzende Vorprüfung durch das Bau- und Raumentwicklungsdepartement (BRD) angefragt. Mit Schreiben vom 27. September 2019 nimmt das BRD zu wesentlichen Eingaben der Allgemeinen Plakatgesellschaft APG Stellung. In der Vorprüfung wird aufgezeigt, was mit Art. 49 BZR erfüllt werden muss, damit der Einwohnergemeinderat in eigener Kompetenz Ausführungsbestimmungen erlassen kann.

Eine rechtliche Würdigung wird auch betreffend die angestrebte Befristung von Bewilligungen für Fremdreklamen gemacht.

5.2 Mitwirkung

Parallel zur Vorprüfung wurden die Unterlagen öffentlich zur Mitwirkung ausgeschrieben.

Die Allgemeine Plakatgesellschaft APG, Hardstrasse 43, Basel, vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Simone Walther, Hintere Bahnhofstrasse 6, Aarau, reichte am 11. März 2019 eine umfangreiche Eingabe ein. Die Eingabe zur Mitwirkung umfasst folgende Begehren:

1. Die Kompetenzdelegation an den Gemeinderat in Art. 49 Abs. 3 BZR sei zu streichen.

2. Eventualiter seien die Bestimmungen zu Reklamen und Werbeflächen vollumfänglich in das BZR oder ein separates, im Nutzungsplanungsverfahren erlassenes, kommunales Reglement aufzunehmen.
3. Art, 49 Abs. 3bis BZR sowie Art. 24 der Bestimmungen zu Reklamen und Werbeflächen seien ersatzlos zu streichen.
4. Auf eine Ausscheidung von Reklamezonen gemäss Art. 11-16 der Bestimmungen zu Reklamen und Werbeflächen sei zu verzichten.
5. Eventualiter seien die Art. 13, 15 und 16 ersatzlos zu streichen, und die Art. 11, 12 und 14 im Sinne der Erwägungen neu zu fassen.

In der Eingabe wird zunächst auf folgende Grundlagen verwiesen:

Eingriffe in Grundrechte müssen von hinreichendem öffentlichem (hier raumplanerischem und verkehrspolizeilichem) Interesse abgedeckt sein sowie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen. Aus letzterem fliesst einerseits, dass einschränkende Normen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind, andererseits, dass der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu r Grundrechtsbeschränkung steht.

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit, der insbesondere bei Grundrechtseingriffen besondere Geltung findet, schränkt die Zulässigkeit der Delegation von Kompetenzen durch den Gesetzgeber an die Exekutive ein, denn solche Delegationen stellen Durchbrechungen des Grundsatzes der Gewaltenteilung dar. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss deshalb die Delegationsnorm die Grundzüge der delegierten Regelung (Inhalt, Zweck und Ausmass) selbst enthalten. Dieses Gebot wird im Nutzungsplanungsverfahren dadurch verstärkt, als dessen Verletzung gleichzeitig den vorgesehenen Rechtsschutz der Betroffenen (Einsprache, Beschwerde) sowie die kantonale Genehmigung ausschaltet.

Die Zulässigkeit von Strassenreklamen wird vom Bund, soweit die Verkehrssicherheit betroffen wird, mit Art. 6 SVG und Art. 95 - 100 SSV abschliessend geregelt; die Kantone können nur ergänzende Normen aus nutzungsplanerischer Sicht, namentlich zum Schutz des Orts- und Landschaftsbildes erlassen (vgl. Art. 100 SSV); relevant kann auch der Denkmalschutz (Umgebungsschutz) sein, und in Betracht fallen zudem Strassenabstandsvorschriften, Kantone und Gemeinden dürfen also aus verkehrspolizeilicher Sicht keine engeren Bestimmungen erlassen, und soweit diese von den Bundesnormen abgedeckt sind, haben sie bloss deklaratorischen Charakter.

Betreffend den ausgeschiedenen Zonen stört sich die APG an einer pauschalen Abhandlung, die zu restriktiven Einschränkungen führt. Es sei "gar nicht erst geprüft" worden, ob ein nutzungsplanerisches Ziel wie der Ortbildschutz, nicht durch ein milderes Mittel verwirklicht werden könnte. *"Soweit kein öffentliches Interesse an der Einschränkung der Plakatwerbung vorliegt, ist jegliche Einschränkung grundrechtlich unzulässig."*

5.3 Änderungen gegenüber der Vorprüfung

Von der Regelung über Zonen mit zugehörigen Ausführungsbestimmungen wird abgerückt. Die Schaffung eines zusätzlichen Regelwerks wurde durch die Gemeinde kritisch und mit dem Ziel einer Vereinfachung überprüft. Anstelle eigener Ausführungsbestimmungen sollen die massgeblichen Vorgaben direkt im Bau- und Zonenreglement integriert werden. Auf die Festlegung von Zonen wird verzichtet. Anstelle detaillierter Vorgaben für die Zonen werden allgemeine Bestimmungen formuliert. So sollen Fremdreklamen nur an übergeordneten Verkehrsachsen aber nicht in privaten Vorgärten und reinen Wohnzonen möglich sein. Potenziell störende Standorte werden damit ausgeschlossen. Gleichzeitig werden die interessanten Standorte für Fremdreklamen nicht unnötig eingeschränkt.

Da Fremdreklamen auf einen gut sichtbaren Standort im Strassenraum angewiesen sind, wird auf die Wegleitung Strassenreklamen der Kantonspolizei verwiesen. Die Wegleitung regelt bereits

sehr weitgehend, was wo aufgestellt werden darf. Auf weitergehende Vorschriften auf kommunaler Ebene kann damit verzichtet werden.

Neben dem Art. 49 Bau- und Zonenreglement, der sich materiell mit Reklamen befasst, werden Art. 62 "Unterhalt der Bauten und Anlagen" und Art. 64 "Beanspruchung öffentlichen Grundes" hinsichtlich Reklamen und Werbeträger ergänzt.

Um eine Gleichbehandlung bestehender und neuer Reklamen zu gewährleisten und die Bestimmungen mit Nachdruck einzuführen, wird eine Übergangsregelung mit Art. 71a BZR geschaffen.

Mit dem neuen Ansatz relativieren sich die Eingaben zur Mitwirkung und die Stellungnahme zur Vorprüfung. Die hauptsächlichsten Kritikpunkte erübrigen sich durch die einfache und ausschliessliche Regelung im Bau- und Zonenreglement.

5.4 Öffentliche Auflage

Die Änderung des Bau- und Zonenreglements ist öffentlich während 30 Tagen aufzulegen. Es können Einsprachen dazu eingereicht werden.

Die Behandlung allfälliger Einsprachen und das weitere Vorgehen werden hier ergänzt.

6 Interessenabwägung und Würdigung der Massnahmen

6.1 Interessenabwägung

Ermittlung und Beurteilung der Interessen

Plakat- und Werbefirmen

Die Firmen sind auf interessante, hochfrequentierte Standorte angewiesen. Wenig frequentierte Standorte sind nicht interessant. Zueinander befinden sich die Firmen im Wettbewerb um Standorte. Als Makrostandort ist Sarnen bzw. das untere Sarneraatal insgesamt zu betrachten. Für eine wirtschaftliche Plakatierung muss eine gewisse Anzahl Werbeträger zur Bewirtschaftung vorhanden sein. Die Plakatierungsfirmen möchten auch in Obwalden und insbesondere im Hauptort Standorte für ihre Kunden anbieten können.

Vermieter von Standorten

Grundeigentümer wollen über ihren Boden und was darauf passiert frei entscheiden können. Der Grundeigentümer eines Standortes kann nur ein geringes finanzielles Interesse geltend machen. Die Miete für einen Werbeträger ist im Verhältnis zur Gesamtrendite vernachlässigbar. Die Grundeigentümer wollen möglichst frei entscheiden können, was auf ihrem Grundstück möglich ist. Bestimmungen über Reklamen sind öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, welche die Handlungsfreiheiten einschränken.

Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit hat ein Interesse an lebendigen Ortskernen und gepflegten Ortschaften. Der Schutz der Kulturgüter geht von unversehrten und intakten Objekten und einer ansprechenden Umgebung aus.

Die Verkehrssicherheit ist ein wesentliches Gut. Beeinträchtigungen der Sicherheit können erhebliche Folgen haben (Unfälle).

Reklamen können im Besten Fall einen Beitrag als Kulturgut leisten. Veranstaltungshinweise, kommerzielle und nichtkommerzielle Verbraucherinformationen gehören zum öffentlichen Raum und können im Interesse der Bewohnenden sowie von Besuchenden sein.

Nachbarn und Öffentlichkeit können sich durch Werbung und Werbestandorte gestört fühlen (ideelle Immissionen).

Abwägung der Interessen

Einschränkung möglicher Standorte

Die erweiterten Vorschriften im BZR schränken die möglichen Standorte für Reklamen nur gering ein. Es gibt nur wenig reine Wohngebiete an befahrenen Strassen, die für Fremdreklamen von Interesse wären. Standorte in privaten Vorgärten sollen auch in gemischten Zonen und Zentrumsgebieten durch Werbeträger beeinträchtigt werden. Auch diesbezüglich scheint die zusätzliche Einschränkung als vertretbar.

Reklamen an Bushaltestellen bzw. an Unterständen sind möglich und dürften auch durch die Wegleitung Strassenreklamen nicht verunmöglicht werden.

Das öffentliche Recht schränkt die Freiheit mittels Bauvorschriften ein, macht weitergehende Vorschriften wo sich private Interessen und der öffentliche Raum berühren und sichert mit speziellen Vorgaben z.B. einen sicheren Verkehrsablauf.

Die Einschränkungen betreffen vorab private Vorgärten sowie Standorte in reinen Wohnzonen. Es wird davon ausgegangen, dass mit diesen Einschränkungen die Interessen der Grundeigentümer nicht übermässig beschnitten werden und Werbeträger in Vorgärten (ausserhalb des Strassenabstands) und reinen Wohngebieten auch durch Nachbarn und die Öffentlichkeit als störend und unpassend betrachtet werden.

Zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit werden durch die Strassenverkehrsgesetzgebung bereits grundsätzliche Einschränkungen gemacht. Mit den zusätzlichen Bestimmungen der Gemeinde werden zusätzlich zu den Sicherheitsaspekten, siedlungsgestalterische Zielsetzungen verfolgt. Werbeträger sind weder in Vorgärten noch in Wohngebieten ein passendes funktionales urbanes Element.

Gestaltungsvorgaben

Es sollen nur Reklamen im üblichen Mass zulässig sein. Megaposter und Reklamen grösser als 12 m² werden ausgeschlossen. Die Einschränkungen sind gering und tangieren die Interessen der Werber, Auftraggeber und Eigentümer nicht im Kern. Grossflächige Werbung sprengt den Rahmen unserer Siedlungen. Das menschliche Mass wird überfordert, was sich negativ auf die Identität der Siedlung und die Identifikation mit der gebauten Umwelt erschwert.

Die Vorgaben zu Leuchtreklamen berücksichtigen die Interessen der Eigentümer von Geschäften und Lokalen, in dem die Schaltzeiten mit den Öffnungszeiten synchron sind. Demgegenüber stehen die Interessen des Umweltschutzes. Die einheitliche Regelung Festsetzung der bisherigen Praxis betreffend den Einsatz von Leuchtreklamen führen zu einer Rechtssicherheit und gewähren die Gleichbehandlung. Die Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung werden erfüllt.

Wiederkehrende Überprüfung der Bewilligung

Mit den neuen Bestimmungen wird ermöglicht, dass die Standorte für Fremdreklamen periodisch auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden können. Als Elemente im urbanen Raum, die anders als

Bänke oder Abfallkübel, über eine baupolizeiliche Bewilligung verfügen, muss bei geänderten Verhältnissen ein Widerruf der Bewilligung möglich sein. Ein bewilligter Standort einer Fremdreklame soll keine Erschwernis für einen Strassenausbau sein. Ein Widerruf muss natürlich begründet sein und eine Güterabwägung beinhalten.

Die erstmalige Möglichkeit zur Überprüfung nach zehn Jahren ist der Bedeutung des Elements und dessen Investitionskosten angemessen.

6.2 Würdigung der Massnahmen

Mit der Ergänzung des Bau- und Zonenreglements und der Abstützung auf die Wegleitung der Kantonspolizei kann ein Wildwuchs bei den standortunabhängigen Plakatierungen verhindert werden. Eine Regelung mit eigenen Ausführungsbestimmungen zeigte sich einerseits als zu umfangreich, um ein Anliegen von geringer Tragweite zu reglementieren. Andererseits behandelten die Regelungen das Anliegen nicht umfassend, da die Eigenreklamen nicht wirklich integriert waren und Überlagerungen mit bestehenden Wegleitungen und Normenwerken bestanden.

Durch den Verzicht auf spezielle Zonen konnte die Regelungsdichte massiv reduziert werden. Mit dem Ausschluss von Strukturen (Vorgärten) und Nutzungsarten (Wohngebiete) kann einfach ausgeschlossen werden, wo Fremdreklamen als grundsätzlich nicht passend betrachtet werden. Mit allen weiteren Anforderungen (Ortsbild, Verkehrssicherheit) und Ausschlüssen (Kulturgüter, Verkehrssicherheit, Nichtbauzone, Strassenabstand) reduziert sich die Anzahl möglicher Standorte auf wenige interessante Lagen.

Betreffend den Eigenreklamen und insbesondere den mobilen Werbeträgern ist sich die Gemeinde bewusst, dass eine konsequente Umsetzung herausfordernd ist und eine Zusammenarbeit zwischen Verkehrs- und Sicherheitspolizei und der Gemeinde erfordert.

Beilagen

- Analysebericht Plakatierungskonzept, 24.11.2020
- Genehmigungsdokument Änderungen Bau- und Zonenreglement, Stand öffentliche Auflage 3.02.2021