

Davos, 02.11.2016

Planungsbericht

Neuregelung des Reklamewesens im Baugesetz

1. Anlass für die Neuregelung des Reklamewesens

Hintergrund für die geplante Anpassung des kommunalen Baugesetzes im Hinblick auf eine Neuregelung des Reklamewesens in der Gemeinde Davos bildet ein Postulat von Landrat Hanspeter Ambühl und sechs Mitunterzeichner vom 13. März 2014. Darin werden unter anderem die Entwicklungen in der Werbebranche (insbesondere Einsatz von modernen Werbemitteln wie Werbecontainer, Grossplakatierungen bei Grossanlässen, Licht, Werbefahnen, Gerüstwerbung sowie Werbung über Bildschirme) und die Frage nach einer ortsverträglichen Regelung des Reklamewesens thematisiert. Die Postulanten stellten deshalb u.a. folgende Anträge:

- [...]
- *das Plakatierungskonzept aus dem Jahre 2002 soll neu überarbeitet, wie unten ausgeführt ergänzt und dem Grossen Landrat zur Genehmigung vorgelegt werden;*
- *der Werbeeinsatz auf den verschiedenen Werbeträgern muss definiert und in einem Konzept geregelt werden;*
- [...]

Die Gemeinde Davos verfügt über ein Plakatierungskonzept aus dem Jahre 2002, das die Anzahl Plakatstellen je Standort und die Plakatgrössen für die sog. Fremdwerbung definiert. Gesuche um zusätzliche Reklamestandorte wurden gestützt auf dieses Plakatierungskonzept bislang stets abgewiesen, soweit es dabei nicht um den Ersatz für einen infolge Bautätigkeit aufgegebenen Standort handelte. Die restriktive Haltung der Gemeinde in dieser Frage bzw. die Durchsetzbarkeit des Plakatierungskonzeptes ist unter rechtlichem Gesichtspunkt allerdings problematisch (vgl. Ausführungen unter Ziff. 3 nachfolgend).

Die geltende Regelung erweist sich angesichts der dynamischen Entwicklungen in der Werbebranche als zu starres und zur Abstützung eines Behördenentscheides ungeeignetes Instrument, was mangels ausreichend klaren Vorgaben zu unnötigen Beschwerdeverfahren im Zusammenhang mit Gesuchen um zusätzliche Plakatstandorte führen kann. Unter diesen Umständen erachtete der Kleine Landrat eine Überprüfung des heutigen Konzepts verbunden mit neuen resp. ergänzenden Regeln als sinnvoll. Anlässlich seiner Sitzung vom 25. September 2014 stimmte der Grosse Landrat dem Antrag des Kleinen Landrates zur Überweisung des Postulats von Hanspeter Ambühl und Mitunterzeichner denn auch einstimmig zu.

2. Geltende Regelung

2.1 Kommunale Bestimmungen

2.1.1 Landschaftsgesetz über das Plakat- und Reklamewesen vom 20. Februar 1927 und Plakatierungskonzept 2002

In seiner Konzeption unterscheidet das kommunale Gesetz über das Plakat- und Reklamewesen zwischen Fremd- und Eigenwerbung und legt in Art. 1 als Grundsatz fest, dass das Recht für Fremdwerbung auf öffentlichem Grund sowie auf Privatplätzen, die vertraglich in das öffentliche Plakatwesen einbezogen werden, für das ganze Gemeindegebiet ausschliesslich der Gemeinde zusteht. Dafür wurden die entsprechenden Stellen ausgeschieden und durften wie heute einem Dritten zur Bewirtschaftung überlassen werden (die Standorte sind im bereits erwähnten Plakatierungskonzept enthalten). Unbeschränkt zulässig ist dagegen Eigenwerbung, d.h. Werbung, die auf Grundstücken desselben Eigentümers für in seinen Gebäulichkeiten und Anlagen betriebene Geschäfte und Veranstaltungen steht.

Das erwähnte Plakatierungskonzept aus dem Jahre 2002 basiert somit auf dem Landschaftsgesetz über das Plakat- und Reklamewesen.

2.1.2 Baugesetz der Gemeinde Davos vom 4. März 2001

Im kommunalen Baugesetz besteht mit Art. 30 eine explizite Bestimmung zu Reklamen und Hinweistafeln:

Art. 30

Reklamen und Hinweistafeln ¹ *Reklamen und Hinweistafeln sind zulässig, soweit sie das Orts-, Strassen- und Landschaftsbild sowie die Verkehrssicherheit nicht beeinträchtigen. Bewegliche Lichtreklamen und Anlagen mit akustischen Wirkungen sind untersagt.*

² *Reklamen dürfen nur an den von der Gemeinde bezeichneten Stellen sowie an Gebäuden für die dort hergestellten oder angebotenen Produkte oder Dienstleistungen angebracht werden.*

Entsprechende Anzeigen sind danach zulässig, soweit sie das Orts-, Strassen- und Landschaftsbild sowie die Verkehrssicherheit nicht beeinträchtigen (im Zusammenhang mit den

verlangten gestalterischen Anforderungen präzisiert Art. 30 BauG damit die sog. Ästhetikklausel aus Art. 24 BauG). Verboten sind dagegen bewegliche Lichtreklamen und Anlagen mit akustischen Wirkungen. Art. 30 Abs. 2 BauG nimmt die im Landschaftsgesetz über das Plakat- und Reklamewesen getroffene Unterscheidung zwischen Eigen- und Fremdwerbung ebenfalls auf und hält fest, dass Reklamen nur an den von der Gemeinde bezeichneten Stellen (Fremdwerbung) sowie an Gebäuden für die dort hergestellten oder angebotenen Produkte oder Dienstleistungen (Eigenwerbung) angebracht werden dürfen.

Eine weitere Bestimmung im Baugesetz (Art. 51 Abs. 1 lit. d) betrifft Reklamevorrichtungen, die in den öffentlichen Luftraum hineinragen: Solche Installationen werden nur bewilligt, wenn sie mindestens 3.5 Meter über dem Trottoir bzw., wo ein solches fehlt, 4.5 Meter über der Fahrbahn angebracht werden und in jedem Fall höchstens einen Meter ausladen.

2.2 Öffentlich-rechtliche Bestimmungen des übergeordneten Rechts

Im kantonalen Recht ist auf Werbeträger die mit der kommunalen Ästhetikbestimmung vergleichbare Vorschrift zur Gestaltung von Bauten und Anlagen im Hinblick auf eine gute Gesamtwirkung mit der Umgebung und der Landschaft aus Art. 73 KRG anwendbar. Zudem sind in formeller Hinsicht Art. 40 Abs. 1 Ziff. 6 lit. g und h sowie Ziff. 9 KRVO zu beachten, wonach Strassenreklamen, unbeleuchtete Reklamen an touristischen Einrichtungen mit einer Fläche bis zu 5m² und Reklameeinrichtungen wie Firmentafeln, Schaukästen, Leuchtreklamen und Hinweistafeln mit einer Fläche bis zu 1.5m² keiner Baubewilligung bedürfen. Gestützt auf Art. 50 Abs. 2 KRVO i.V.m. Art. 4 Abs. 2 lit. c und e Ausführungsverordnung zum Baugesetz der Gemeinde Davos unterstehen sie jedoch dem Meldeverfahren nach Art. 51 KRVO.

Schliesslich können auch noch weitere öffentlich-rechtliche Bestimmungen des übergeordneten Rechts für Werbemassnahmen bedeutsam sein, insbesondere aus dem Bereich der Sicherheit im Strassenverkehr, welche aber ohne Einfluss auf die Neuregelung der Werbevorschriften auf kommunaler Stufe bleiben.

3. Ziel der Revision

3.1 Schaffung einer gesetzlichen Grundlage

Das vom Kleinen Landrat erlassene Plakatierungskonzept bildet keine ausreichende Grundlage zur Regelung der Werbetätigkeit, da damit verbundene Einschränkung die in Art. 27 BV garantierte Wirtschaftsfreiheit betreffen. Entsprechende Bestimmungen bedürfen deshalb einer gesetzlichen Grundlage, müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Urteil des Verwaltungsgerichts Graubünden vom 25. Februar 2003 [R 02 102]):

[...] Es ist vorweg zu prüfen, ob das kommunale Plakatierungskonzept allein eine hinreichende gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV darstellt, um einen negativen Baubescheid zu verfügen. Wie sich den beiden anlässlich des Augenscheins zu den Akten gegebenen Schreiben betreffend "Gesamtkonzept Plakatierung ... / Vertrag über öffentlichen Grund" an die APG bzw. "Plakatierung ..." an die ... entnehmen lässt,

enthält das kommunale Plakatierungskonzept eine Zusammenstellung von bestehenden und künftigen Reklamestandorten im Siedlungsbereich. Das Konzept wurde in Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde und den beiden erwähnten Anbietern erstellt und vom ... (Exekutive) anlässlich seiner Sitzung vom 11. Juni 2002 genehmigt. Es enthält keine generell abstrakten Vorschriften und wurde auch nicht von der Legislative (... , Urnenabstimmung) beschlossen. Es stellt daher – wie der Rekurrent am Augenschein zu Recht ausführen liess – keine verbindliche Reklameordnung im Sinne einer grundeigentümerverbindlichen Vorschrift dar. Damit ist aber auch gesagt, dass das eingangs verlangte Erfordernis der hinreichenden gesetzlichen Grundlage nach Art. 36 Abs. 1 BV nicht erfüllt ist. Der Umstand, dass der geplante Standort am westlichen Dorfeingang nicht im kommunalen Plakatierungskonzept enthalten ist, vermag daher den für den Rekurrenten negativen Baubescheid nicht zu rechtfertigen. [...]

Mit den neuen Bestimmungen wird deshalb die notwendige gesetzliche Grundlage für den Umgang mit Reklamen geschaffen.

3.2 Beschränkte Möglichkeit für weitere Fremdreklamen auf privatem Grund

Problematisch am heutigen Konzept ist jedoch nicht nur die unzureichende gesetzliche Grundlage, sondern auch das generelle Verbot von Fremdwerbung ausserhalb der im Plakatierungskonzept ausgewiesenen Standorte. Gemäss höchstrichterlichem Urteil (BGE 128 I 3) ist dies mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit unvereinbar:

[...] Das Bedürfnis nach Eigenreklame (auf der eigenen Betriebsliegenschaft) hat einen höheren Stellenwert als das blosse Interesse, sein Grundstück gegen Entgelt für Fremdreklame zur Verfügung stellen zu können. Es ist insoweit nicht unzulässig, wenn eine Gemeinde, um die Zahl der Reklamen aus ästhetischen Gründen in Grenzen zu halten, Fremdreklamen in schützenswerten Gebieten und Ortsteilen generell verbietet und nur Eigenreklamen in einem bestimmten Rahmen zulässt; lediglich ein undifferenziertes und ausnahmsloses Verbot von Fremdreklamen auf privatem Grund kann sich als unverhältnismässiger Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie erweisen. [...]

Vor diesem Hintergrund konnte Gesuchen für neue Reklamestandorte nur gestützt auf ästhetische Gesichtspunkte zum Schutz des Ortsbildes vor überbordender Werbung erfolgreich begegnet werden. Die Behörden verfügen dabei über ein weites Ermessen, müssen aber jeden Einzelfall neu beurteilen. Die Voraussehbarkeit der Verwaltungsakte wird dadurch erschwert.

Wie bisher soll Fremdwerbung auf privatem Grund nur an den in einem speziellen Plan ausgewiesenen Standorten zugelassen werden. Um dadurch kein undifferenziertes Verbot von Fremdwerbung auf Privatgrund aufzustellen, können interessierte Personen in diesen Plan Einsicht nehmen und bei der Baubehörde die Aufnahme eines zusätzlichen Standorts beantragen. Dieser wird nun bewilligt, wenn nachgewiesen wird, dass die Vorschriften dieses Gesetzes und darauf abgestützte Verordnungen eingehalten werden. Dabei ist das

Ortsbild und die Landschaft jedoch vor einer störend grossen Anzahl Fremdreklamen zu schützen.

4. Neuregelung des Reklamewesens als Teil des Baurechts

Reklamen sind raumrelevante Installationen, weshalb diesbezügliche kommunale Vorschriften im Baurecht der Gemeinde zu verankern sind.

4.1 Auf Gesetzesstufe

Der Kleine Landrat beabsichtigt, das Baugesetz mit acht neuen Artikeln zu ergänzen (Art. 30a – 30h) und Erweiterung von Art. 157. Diese Vorschriften betreffen die Bewilligungs- bzw. Meldepflicht für Werbeanlagen, die Gestaltung, die Anzahl und die speziellen Effekte (Licht, Akustik, Bewegung, Animation usw.) von solchen Installationen, das Verbot von diskriminierenden, unwürdigen oder unsittlichen Inhalten, die Unterscheidung zwischen Eigen- und Fremdwerbung, die Ausnahmemöglichkeiten für Veranstaltungen sowie die Grundlage für einen separaten Gebührentarif.

Die neuen Bestimmungen zum Reklamewesen nutzen den grossen Ermessensspielraum, der den Gemeinden in diesem Bereich zukommt. In ihrer Konzeption wird die Unterscheidung zwischen Eigenwerbung mit erleichterten Bewilligungsvoraussetzungen und nur restriktiv erlaubter Fremdwerbung beibehalten. Um über durchsetzbare, aber doch entwicklungsfähige Bestimmungen zu verfügen, sollen bloss die wichtigsten Regeln auf formell-gesetzlicher Grundlage erlassen und die jeweiligen Detailbestimmungen (z.B. zulässige Grössen, Umgang mit Megapostern) dagegen auf Verordnungsstufe festgelegt werden (unten Ziff. 4.2).

4.2 Auf Verordnungsstufe

Die Einzelheiten zur Zulässigkeit und Ausgestaltung von Reklamen auf öffentlichem und privatem Grund werden gestützt auf die in den oben erwähnten neuen, im Baugesetz einzufügenden Grundsätze zum Schutz des Orts-, Strassen- und Landschaftsbildes sowie der Verkehrssicherheit sodann in einer Verordnung über das Reklamewesen (Reklameverordnung) geregelt.

5. Kommentierung der neuen Gesetzesbestimmungen (Ergänzung Baugesetz mit Art. 30a - 30k)

5.1 Allgemeine Bestimmungen (Art. 30a - 30b BauG)

Für Reklameanlagen gilt eine grundsätzliche Bewilligungspflicht, d.h. die Anlagen unterstehen je nach Grösse und/oder Installationsdauer dem gebührenpflichtigen ordentlichen Baubewilligungsverfahren bzw. Meldeverfahren (Art. 146 ff. BauG; Art. 50 f. KRVO i.V.m. Art. 4 AVO BauG). Rechtswidrige Reklameanlagen sind zur Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes zu entfernen.

Wie bislang, soll die Gemeinde die Möglichkeit haben, die Bewirtschaftung von Reklamanlagen auf öffentlichem Grund an einen Dritten zu vergeben. Der Einsatz von Spezialisten kann sich für die Gemeinde insbesondere auch finanziell auszahlen, da diese über eine grosse Marktnähe zu werbewilligen Kunden verfügen.

5.2 Besondere Bestimmungen (Art. 30c - 30g BauG)

a) Schutz des Orts-, Strassen und Landschaftsbildes und weitere Einschränkungen (Art. 30c und d BauG)

Art. 30c BauG wiederholt die im kantonalen und kommunalen Raumplanungs- und Baurecht enthaltene Ästhetikvorschrift (Art. 73 Abs. 1 KRG und Art. 24 Abs. 1 BauG). Art. 30c BauG räumt der Bewilligungsbehörde einen relativ weiten Ermessensspielraum zum Schutz des Orts-, Strassen- und Landschaftsbildes ein. Ästhetikfragen werden oft kontrovers diskutiert, weshalb eine solche Bestimmung der Konkretisierung des Reklamewesens entgegensteht. Es wird aber Situationen geben, in denen keine der vorhandenen Regelungen eine adäquate Lösung bietet und man ein Vorhaben nach ästhetischen Gesichtspunkten beurteilen muss.

In Art. 30d BauG werden weitere Einschränkungen erlassen: Dem Schutz des Orts-, Strassen- und Landschaftsbildes dient das Verbot von Fremdwerbung auf geschützten und erhaltenswerten Gebäuden; Eigenwerbung ist dagegen erlaubt, da Betriebe in solchen Gebäuden darauf angewiesen sind. An ortsprägenden Bauten, soweit solche überhaupt erfasst sind, ist Eigen- und Fremdwerbung möglich. Zudem sind Reklamanlagen auch unter sicherheitsrelevanten Aspekten und in ihrer Wirkung auf die Umwelt (Lichtemissionen, akustische Effekte, bewegliche Anlagen und animierte Werbung) zu beurteilen, was in der Reklameverordnung noch genauer definiert wird, soweit Art. 30d BauG nicht bereits ein Verbot enthält. Verboten sind Reklamen mit diskriminierendem oder gegen die menschliche Würde verstossendem bzw. unsittlichem und anstössigem Inhalt.

b) Eigen- und Fremdwerbung (Art. 30e BauG)

Die Neuregelung des Reklamewesens unterscheidet wie bis anhin zwischen Eigen- und Fremdwerbung, wobei die Begriffe in Art. 2 Abs. 3 u. 4 Reklameverordnung definiert sind: Eigenreklamen werben für Firmen, Betriebe, Produkte, Dienstleistungen, Veranstaltungen, Ideen und dergleichen, die mit dem Standort der Reklame im örtlichen Zusammenhang stehen. Hierzu gehören auch Hinweistafeln, die aus einem Firmennamen oder Branchenhinweisen und allenfalls aus einem Firmensignet bestehen. Der örtliche Zusammenhang ist gegeben, wenn die Reklame am Gebäude selbst oder in dessen unmittelbarer Nähe angebracht ist. Fremdreklamen werben für Firmen, Betriebe, Produkte, Dienstleistungen, Veranstaltungen und dergleichen, die mit dem Standort der Reklame in keinem örtlichen Zusammenhang stehen.

Die Standorte für Fremdwerbung werden (wie z.B. auch in St. Moritz) in einem speziellen Plan verzeichnet. Da man jedoch Fremdreklamen auf privatem Grund nicht undifferenziert verbieten kann, haben interessierte Private die Möglichkeit, die Aufnahme eines zusätzlichen Standortes zu beantragen und eine entsprechende Erweiterung des

Planes zu verlangen. Neue Standorte sind zu bewilligen, soweit dies mit dem Ortsbild verträglich ist und zu keiner übermässigen Konzentration an Fremdwerbung führt. Aus der Verordnung ergeben sich zusätzlich zu beachtende Vorgaben.

Um nach Ablauf einer bestimmten Dauer gewissen Korrekturen vornehmen zu können, erscheint es sinnvoll, Bewilligungen für Reklamen befristen zu können. Dem Werbekonzept liegt zugrunde, dass Fremdwerbung restriktiver behandelt werden soll als Eigenwerbung. Deshalb und aufgrund des grossen administrativen Aufwands sollen aber nicht alle Formen von Eigenwerbungen befristet werden. Im Gesetz wird deshalb als Grundsatz festgehalten, dass nur die Fremdreklamen zwingend einer Befristung unterliegen sollen, die Eigenreklamen jedoch nur im Einzelfall, d.h. je nach Werbeträger. Der Kleine Landrat soll jedoch die genaue Dauer der Befristung für die einzelnen Werbeträger im Rahmen der Verordnung festlegen können, um die Möglichkeit zu haben, innert nützlicher Frist auf allfällige Änderungen in der Branche (z.B. Aufkommen eines neuen Werbeträgers) reagieren zu können.

c) Veranstaltungen (Art. 30f BauG)

Da an Grossveranstaltungen jeweils spezielle und intensive Fremdwerbebedürfnisse bestehen, soll eine Lockerung der restriktiven Haltung gegenüber Fremdwerbung für solche Veranstaltungen möglich bleiben. Die Reklameverordnung verlangt zwar noch die Vorlage eines Gesamtkonzepts, für die einzelnen Reklamen innerhalb eines Veranstaltungsgeländes braucht es dann aber keine weitere kommunale Bewilligung.

Da Grossveranstaltungen (z.B. das WEF) nicht immer über ein vom Ort klar abgegrenztes Veranstaltungsgelände verfügen, sondern sich über die ganze Gemeinde erstrecken können, sollen temporäre Ausnahmen von den Werbevorschriften möglich sein (insbesondere was die Standorte für Fremdwerbung und Megaposter anbelangt).

Auch für die übrigen Veranstaltungen erscheint es gerechtfertigt, weitergehende Werbemöglichkeiten zu schaffen.

d) Delegation (Art. 30g BauG)

Die Bestimmung verweist auf die vom Kleinen Landrat erlassene Reklameverordnung. Dies entspricht der Konzeption für die Neuregelung des Reklamewesens, wonach nur für die allernötigsten Bestimmungen eine formell-gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll und Detailfragen in einfach anzupassenden Ausführungsbestimmungen gelöst werden sollen.

e) Bestehende Anlagen (Art. 30h BauG)

Im Sinne eines Bestandesschutzes können bereits bestehende und rechtmässig aufgestellte Reklameanlagen weiterbetrieben werden, selbst wenn sie den neuen Bestimmungen widersprechen. Erst wenn an solchen Installationen Änderungen vorgenommen werden, sind sie den neuen rechtlichen Vorgaben anzupassen.

5.3 Gebühren

Aktuell werden Reklamen in Bezug auf Gebühren gleich behandelt wie andere Bauvorhaben. Gemäss Art. 157 des kommunalen Baugesetzes werden die Gebühren im Verhältnis zu den Baukosten erhoben. Die Gebühr beträgt maximal 3 Promille der amtlichen Schätzung bzw. der Baukosten. Im Minimum beträgt die Bewilligungsgebühr Fr. 300.– (vgl. Art. 2 Gebührentarif zum Baugesetz). Diese Gebührenbemessung erscheint für Reklamen eher unpassend, weshalb es gerechtfertigt ist, einen separaten Gebührentarif zu erlassen. Hierfür benötigt es eine Grundlage im Gesetz und dementsprechend eine Ergänzung von Art. 157 des Baugesetzes. Es erscheint sinnvoll, die Gebühr grundsätzlich in Abhängigkeit von Grösse und Beleuchtung zu definieren. Ebenfalls soll die Möglichkeit bestehen, die Gebühren je nach Reklameanlage und für Eigen- und Fremdwerbung unterschiedlich auszugestalten. Die Minimalgebühr soll Fr. 300.– und die Maximalgebühr Fr. 2'400.– betragen. Die Minimalgebühr entspricht derjenigen des Gebührentarifs zum Baugesetz (DRB 30.1). Bei der Maximalgebühr steht die Überlegung dahinter, dass pro Quadratmeter unbeleuchtete Werbung in der Regel Fr. 40.– verlangt werden soll. Die Gebühr von Fr. 2'400.– würde für eine Werbung mit 60m² verlangt. Anzeigen in dieser Dimension sind in Davos eine Ausnahme. Einzig während dem WEF gibt es Megaposter bis 100m². Eine Obergrenze der Gebühr ist aufgrund des Kostendeckungsprinzips jedoch angezeigt, denn der Aufwand für die Verwaltung steigt nicht proportional mit jedem zusätzlichen Quadratmeter. Die genaue Festlegung der einzelnen Gebühren wird dann im Gebührentarif zum Baugesetz detailliert zu regeln sein.

Gemeinde Davos

Kanzlei

Tarzisius Caviezel
Landammann

Michael Straub
Landschreiber

vierfach

Beilage/n

- Nachtrag XIII zum Baugesetz
- Verordnung über das Reklamewesen (zur Information)