

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 25. September 2013

Motion von Severin Pflüger (FDP), Kurt Hüssy (SVP) und 42 Mitunterzeichnenden vom 13. April 2011, Vorschriften über das Anbringen von Reklameanlagen im öffentlichen Grund, Ausarbeitung eines Erlasses

Am 13. April 2011 reichten Gemeinderat Severin Pflüger (FDP), Gemeinderat Kurt Hüssy (SVP) und 42 Mitunterzeichnende folgende Motion, GR Nr. 2011/121, ein, welche dem Stadtrat am 7. Dezember 2011 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird verpflichtet, die mit Stadtratsbeschluss vom 21. Mai 2008 erlassenen Vorschriften über das Anbringen von Reklameanlagen im öffentlichen Grund aufzuheben und dem Gemeinderat den Entwurf eines Erlasses vorzulegen, welcher das Anbringen von Reklameanlagen im öffentlichen Grund regelt.

Der vom Stadtrat vorzubringende Entwurf soll die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über das Anbringen von Reklameanlagen im öffentlichen Grund dem Gemeinderat zuordnen.

Begründung:

Motionen sind selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt.

Die mit Stadtratsbeschluss vom 21. Mai 2008 erlassenen Vorschriften regeln einerseits die Nutzung des öffentlichen Grundes, was in die Zuständigkeit des Stadtrates fällt. Die Vorschriften enthalten andererseits auch Bestimmungen von besonderer Wichtigkeit, die in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen und somit vom Stadtrat kompetenzwidrig erlassen wurden.

Kompetenzwidrigkeit liegt unter anderem bei Art. 8 betreffend Gestaltungsvorschriften für Reklameanlagen und bei Art. 13 betreffend Plakatinhalt vor.

Ferner soll es sich gemäss Art. 10 und 11 beim Plakatanschlag um ein ausschliessliches Recht der Stadt Zürich handeln. Damit ist der Plakatanschlag in der Stadt Zürich nicht nur als faktisches Monopol, sondern als rechtliches Monopol ausgestaltet. Da es sich bei der Neubegründung eines rechtlichen Monopols um einen schweren und grundsatzwidrigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit handelt, bedarf es hierzu eines Gesetzes im formellen Sinn. Diesen Anforderungen genügen weder ein Stadtratsbeschluss noch die VBöGS. Aus diesem Grund ist der genannte Stadtratsbeschluss aufzuheben und dem Gemeinderat der Entwurf für eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.

In seiner Zuschrift vom 21. September 2011 begründete der Stadtrat die Ablehnung der Motion im Wesentlichen damit, dass es sich bei den Vorschriften über das Anbringen von Reklameanlagen im öffentlichen Grund (VARöG) nicht um eine Verordnung von allgemeiner Wichtigkeit handle, welche in die Zuständigkeit des Gemeinderates falle. Somit sei der Stadtrat für den Neuerlass der VARöG gemäss STRB vom 20. Mai 2008 zuständig gewesen. Der Gemeinderat überwies die Motion am 7. Dezember 2011 an den Stadtrat.

Nach Art. 92 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) hat der Stadtrat innert zweier Jahre nach Überweisung der Motion die verlangten Anträge vorzulegen. Wenn nach seiner Beurteilung die Motion nicht erfüllbar ist, wenn dem Begehren in anderer Form entsprochen werden konnte oder wenn auf den Auftrag verzichtet werden sollte, hat er einen qualifiziert begründenden Bericht vorzulegen. Somit ist zu prüfen, ob der Motion ganz oder teilweise durch eine entsprechende Erlassvorlage entsprochen oder ob diese weiterhin nicht erfüllt werden bzw. auf den Auftrag verzichtet werden soll.

Entstehung der VARöG

Der Stadtrat erliess mit Beschluss vom 4. Juli 1979 die Vorschriften über das Anbringen von Reklameanlagen im öffentlichen Grund (VARöG, AS 551.240), welche seit 20. Juli 1979 in

Kraft stehen. Die VARöG werden seit ihrer Geltung in der Praxis ohne grössere Probleme angewendet, und ihre Regelungen haben sich weitgehend bewährt.

Neuerlass der VARöG 2008

Anlass zum Neuerlass der VARöG gemäss Stadtratsbeschluss vom 21. Mai 2008 gaben einerseits seither eingetretene Änderungen des Planungs- und Baugesetzes (PBG) und der Bau- und Zonenordnung (BZO). Zudem galt es einerseits die Vorschriften dem aktuellen Stand der Aussenwerbetekniken anzupassen und andererseits die Grundlagen für die damals anstehende Neuverpachtung des öffentlichen Grunds anzupassen. Mit dem Neuerlass wurden somit einige Bestimmungen inhaltlich und / oder redaktionell angepasst.

Akzeptanz der Vorschriften in der Praxis

Die VARöG sind Resultat eines ständigen Aushandlungsprozesses zwischen privaten und öffentlichen Interessen. Die Vorgaben wurden über die Jahrzehnte ständig optimiert und den sich wandelnden Rahmenbedingungen angepasst. Seit Inkraftsetzung der neu erlassenen VARöG am 1. Juni 2009 werden jährlich gegen 500 Anlagen, die den öffentlichen Grund tangieren, behandelt und (überwiegend) bewilligt. Rechtsmittel gegen Entscheide, die auf Basis der VARöG getroffen wurden, sind seit der Einführung an einer Hand abzuzählen. Diese Bilanz zeigt, dass sich die heutigen Vorschriften in der Praxis gut bewähren und einem guten Kompromiss entsprechen.

Die VARöG bilden eine optimale gesetzliche Grundlage für eine rechtsgleiche und angemessene Bewilligungspraxis. Die Vorschriften regeln einige Punkte abschliessend, während sie in anderen Punkten der zuständigen Verwaltungsstelle den nötigen Handlungsspielraum lassen, um zusammen mit den Gesuchstellenden situativ angemessene spezifische Lösungen zu finden. So kann im Einzelfall etwa auf das Gebäude, den Quartiercharakter oder auch auf eine optimale Werbewirkung Rücksicht genommen werden. Insbesondere das Gewerbe schätzt diese Flexibilität. Die VARöG sind knapp gehalten, gut verständlich und einfach kommunizierbar. Sie beschränken sich auf die relevanten Punkte, sind verhältnismässig und ergeben in der Anwendung eine rechtsgleiche Bewilligungspraxis.

Absichten der Motion

Der Motion wurde im Gemeinderat aus unterschiedlichen Motiven zugestimmt. Während die einen eine Liberalisierung im Umgang mit Aussenwerbung im öffentlichen Grund anstreben, wollen andere die Vorschriften mit Aussenwerbung verschärfen und Werbeanlagen jeglicher Form stärker regulieren.

Kompetenz des Stadtrats zum Erlass der VARöG

Die VARöG regeln die Benützung des öffentlichen Grunds oder der öffentlichen Luftsäule mit Reklameanlagen oder sonstiger Werbung. Sie entsprechen damit Rechtssätzen i.S.v. Art. 38 der Kantonsverfassung. Nach dieser Verfassungsbestimmung sind alle wichtigen Rechtssätze in der Form des Gesetzes bzw. als Gesetz im formellen Sinne zu erlassen. Dafür ist ein Beschluss des Kantonsrats oder ein Volksentscheid erforderlich (vgl. Hauser, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007, Art. 38 N. 7). Dagegen können weniger wichtige Rechtssätze, namentlich Verordnungen, auch durch die Exekutive erlassen werden (vgl. Hauser, a.a.O., N. 18).

Entsprechende Voraussetzungen gelten für die Gesetzgebung in den Gemeinden (vgl. Hauser, a.a.O., N. 50). Demzufolge erteilt die Gemeindeordnung (GO) dem Gemeinderat die Kompetenz zum Erlass der Verordnungen von allgemeiner Wichtigkeit (vgl. Art. 41 lit. I GO). Demgegenüber liegt der Erlass anderer Verordnungen, nämlich solcher von nicht allgemeiner Wichtigkeit, in der Zuständigkeit des Stadtrats.

Der Gemeinderat hat in Art. 13 Abs. 2 der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich (APV) festgelegt, dass die nicht bestimmungsgemässe oder die nicht gemeinverträgliche Nutzung des öffentlichen Grunds bewilligungs- und gebührenpflichtig ist. Die APV hat den Stadtrat dazu ermächtigt, für solche Nutzungen eine Benutzungsordnung festzulegen. Dabei hat er insbesondere das Ausmass und die Dauer der Beanspruchung, den wirtschaftlichen Nutzen für die Benutzenden und allfällige Nachteile für das Gemeinwesen zu berücksichtigen (13 Abs. 3 APV). Mit den VARöG hat der Stadtrat von dieser Befugnis Gebrauch gemacht. Im Übrigen konkretisieren ihre Bestimmungen übergeordnetes Verfassungs- und Gesetzesrecht. Sie entsprechen dem vom kantonalen Recht den Gemeinden überlassenen Spielraum, für die Nutzung ihres öffentlichen Grunds eigene Regelungen zu treffen. Der Stadtrat betrachtet die VARöG deshalb nicht als Verordnung von allgemeiner Wichtigkeit. Folglich liegt der Erlass, die Anpassung oder Aufhebung dieser Vorschriften in seiner Kompetenz.

Fazit

Aufgrund dieser Ausgangslage beantragt der Stadtrat, die VARöG in der heutigen Zuständigkeit und ihrem Inhalt beizubehalten.

Gestützt auf die Erwägungen in diesem Bericht beantragt der Stadtrat, die Motion als erledigt abzuschreiben (Art. 92 der Geschäftsordnung des Gemeinderates).

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht betreffend Motion von Severin Pflüger (FDP), Kurt Hüsey (SVP) und 42 Mitunterzeichnenden vom 13. April 2011 zu den Vorschriften über das Anbringen von Reklameanlagen im öffentlichen Grund, Ausarbeitung eines Erlasses, wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Motion, GR Nr. 2011/121, von Severin Pflüger (FDP), Kurt Hüsey (SVP) und 42 Mitunterzeichnenden vom 13. April 2011 zu den Vorschriften über das Anbringen von Reklameanlagen im öffentlichen Grund, Ausarbeitung eines Erlasses, wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti