

**3894**

KR-Nr. 65/1998

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zum Postulat KR-Nr. 65/1998  
betreffend gewerbliche Reklame- und Hinweistafeln**

(vom 19. September 2001)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 28. September 1998 folgende von den Kantonsräten Michel Baumgartner, Rafz, Dr. Balz Hösly, Zürich, und Hans-Peter Züblin, Weiningen, am 23. Februar 1998 eingereichte Motion als Postulat zur Prüfung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die gesetzlichen Grundlagen anzupassen und die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen, um dem Gewerbe im Kanton Zürich liberalisierte, einfache und einheitliche Rahmenbedingungen zu gewährleisten.

Insbesondere ist folgendes Anliegen umzusetzen:

- Deregulierung der Vorschriften für gewerbliche Reklame- und Hinweistafeln.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Die Vermeidung unnötiger oder übermässiger Hindernisse für Industrie, Gewerbe, Handel und Dienstleistungsbetriebe liegt im allgemeinen Interesse, und die Sicherung einheitlicher, unkomplizierter Rahmenbedingungen ist wichtig für den Wirtschaftsstandort Zürich. Art. 94 der Bundesverfassung gewährleistet die Wirtschaftsfreiheit. Abweichungen von diesem Grundsatz, insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind. Die Wirtschaftsfreiheit unterliegt insbesondere den Einschränkungen, die allgemein zum Schutz der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit, der Gesundheit und der Sittlichkeit sowie zum Schutz von Treu und Glauben im geschäftlichen Verkehr nötig oder durch besondere dem Bund in der Verfassung übertragene Aufgaben begründet sind.

Gewerbliche Reklame- und Hinweistafeln können sowohl mit ihrem Inhalt als auch durch ihre Form öffentlichrechtlich geschützte Interessen verletzen. In inhaltlicher Beziehung können beispielsweise Reklamen von Fachleuten des Gesundheitswesens gegen die zum Schutz des Publikums erlassenen Auskündungsbestimmungen im Gesundheitsgesetz und in den sich darauf stützenden Verordnungen über Ärzte, Chiropraktoren, Zahnärzte und Zahnprothetiker sowie Berufe der Gesundheitspflege verstossen. Diese Bestimmungen sind zurzeit Gegenstand einer weitgehenden Liberalisierung, indem künftig nur noch der bereits im Gesundheitsgesetz vorgegebene Minimalstandard (nicht marktschreierisch und nicht täuschend) gelten soll. Nicht zu tolerieren sind auch Reklamen, die den öffentlichen Anstand und das sittliche Empfinden der ihnen ausgesetzten Bevölkerung verletzen.

Als Bauten, bauliche Anlagen oder als Teile von solchen, als frei stehend aufgestellte oder an anderen Bauwerken angebrachte Tafeln und ähnliche Einrichtungen, allenfalls auch als optische Projektionen können gewerbliche Reklamen und sonstige Hinweise auf Produkte und Betriebe im weitesten Sinn vor allem mit Vorschriften der Raumplanung, des Natur- und Heimatschutzes, des Gewässerschutzes oder mit solchen im Interesse der Verkehrssicherheit in Konflikt kommen. Das Bundesgesetz über die Raumplanung bestimmt, dass Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen (Art. 22 Abs. 1 RPG, SR 700). Reklame- und Hinweistafeln fallen grundsätzlich unter diese Vorschrift. (Die besondere Erwähnung der Bewilligungspflicht für Reklameanlagen im kantonalen Recht [vgl. § 309 des Planungs- und Baugesetzes, PBG, LS 700.1] ist lediglich deklaratorischer Natur. Es wird damit nur auf einen auf Grund der umfassenden bundesrechtlichen Bewilligungspflicht bestehenden Bewilligungssachverhalt hingewiesen.) Desgleichen ist es das Bundesrecht, das in bestimmten Fällen die Bewilligung einer kantonalen Stelle oder deren Zustimmung verlangt (Art. 25 RPG). Es schreibt auch vor, dass dann, wenn Verfügungen mehrerer Behörden erforderlich sind, diese durch eine Behörde formell und materiell ausreichend koordiniert werden müssen (Art. 25 a RPG). Nach zürcherischem Baurecht bedürfen die Errichtung von Bauten und Anlagen und ihre Änderung stets einer baurechtlichen Bewilligung der örtlichen Baubehörde (§ 318 PBG). Die Fälle, in denen ausserdem die Bewilligung einer oder mehrerer kantonalen Stellen nötig ist, sind im Anhang zur Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV, LS 700.6) aufgelistet. Die Koordination wird durch die §§ 7–12 BVV im Einzelnen geregelt.

Auf die Bewilligungspflicht kann insoweit nicht verzichtet werden, als sie für die Prüfung der Verträglichkeit mit dem Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, mit Schutzobjekten des Ortsbild-, des Denkmal- und des Naturschutzes und mit dem Gewässerschutz nötig ist. Soweit mit einer Beeinträchtigung öffentlicher Interessen dieser Art oder von geschützten nachbarlichen Interessen nicht zu rechnen ist, kann dagegen auf die präventive Prüfung, mit der zugleich die rechtzeitige Rechtswahrung Dritter ermöglicht wird, verzichtet werden. Alle in Frage kommenden materiellen Vorschriften müssen allerdings auch dann eingehalten werden, wenn keine vorgängige Bewilligung nötig ist. Nach der Bauverfahrensverordnung muss für nicht leuchtende Eigenreklamen auf privatem Grund bis zu  $\frac{1}{4}$  m<sup>2</sup> keine baurechtliche Bewilligung eingeholt werden. Ausser in Kernzonen gelangt für alle bewilligungspflichtigen Reklameeinrichtungen das vereinfachte und beschleunigte Anzeigeverfahren zur Anwendung, wenn durch das Unterbleiben der öffentlichen Bekanntmachung des Vorhabens keine zum Rekurs berechtigenden Interessen Dritter beeinträchtigt werden. Das bedeutet, dass über ein solches Bewilligungsgesuch innert einer nicht erstreckbaren Frist von 30 Tagen nach Vorliegen der nötigen Gesuchsunterlagen entschieden ist. Eine weitere Verkürzung dieser Frist ist angesichts der in vielen Fällen notwendigen Koordination zwischen verschiedenen Bewilligungsinstanzen nicht zu verwirklichen.

Mit der Änderung der BVV vom 5. Mai 1999 wurde zudem die strassenpolizeiliche Beurteilung von Reklamen abgeschafft (vgl. BVV-Anhang Ziffer 1.1.1, Klammerbemerkung am Schluss). Damit wurde eine Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens im Sinne des Postulates eingeführt.

Es wäre sowohl für die Gesuchstellenden als auch für die Vollzugsbehörden kontraproduktiv, wenn Reklame- und Hinweistafeln vermehrt ohne Bewilligung oder ohne Ausschreibung erstellt werden dürften, da dies häufiger zu nachträglichen Beseitigungsanordnungen oder Rekursen Dritter führen dürfte. Wettbewerbsverzerrende Auswirkungen der heutigen Vorschriften sind bisher nicht bekannt geworden, sodass Verbote und Verweigerungen von Fremdreklamen und von überdimensionierten Eigenreklamen in geschützten Ortsbildern und ausserhalb der Bauzonen auch nicht mit diesem Argument abgebaut werden können. Soweit es sich nicht um besondere Schutzzonen handelt, können die Vorschriften für Bauzonen im Übrigen – mangels gesetzlicher Grundlage – keine einschränkenden Bestimmungen enthalten. Im Einzelfall können aber auch in solchen Fällen Reklamen im Bewilligungsverfahren nach § 238 Abs. 1 PBG beurteilt und gegebenenfalls verweigert werden.

Eine erhebliche Vereinfachung könnte erreicht werden, wenn jeweils nur eine Stelle statt mehrerer solche Vorhaben prüfen müsste. Ohne vorgängige Änderung von Bundesgesetzen könnte dies nur eine kantonale Stelle sein. Die Ausschaltung der kommunalen Zuständigkeit würde aber einen grundsätzlichen Eingriff in die im zürcherischen Baubewilligungsverfahren hochgehaltene Gemeindeautonomie darstellen. Eine solche Regelung hätte deshalb kaum Verwirklichungschancen.

Soweit es in einzelnen Fällen zu einer uneinheitlichen Bewilligungspraxis kommt, hat dies seinen Grund nicht in uneinheitlichen Regelungen, sondern ist auf Mängel des Vollzugs oder auf eine unterschiedliche Handhabung des Ermessens durch die Bewilligungsorgane zurückzuführen. Auch hier liesse sich Abhilfe nicht durch Deregulierung, sondern höchstens durch eine unerwünschte Erhöhung der Regelungsdichte oder durch die erwähnte Änderung der Kompetenzordnung schaffen.

2. Dass Reklamen und andere Ankündigungen im Strassenbereich ausserdem einer besonderen Prüfung im Hinblick auf die mögliche Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit bedürfen, beruht ebenfalls auf Bundesrecht (Art. 6 Strassenverkehrsgesetz [SVG, SR 741.01] und Art. 95–100 Signalisationsverordnung [SSV, SR 741.21]). Diese bundesrechtliche Bewilligungspflicht führt zu einem nicht mehr vertretbaren Verwaltungsaufwand. Der Regierungsrat hat bereits 1998 das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ersucht, die erwähnten Verordnungsbestimmungen im Hinblick auf eine Revision zu überprüfen, mit der auf die formelle Bewilligungspflicht verzichtet würde. Die negative Antwort, in der auf eine im Jahre 1989 erfolgte Stellungnahme der übrigen Kantone verwiesen wird, kann nicht hingenommen werden.

Solange die Bemühungen um eine zweckmässige Änderung der Bundesverordnung im Gange sind, ist es nicht sinnvoll, eine Revision der nur die Zuständigkeiten regelnden kantonalen Verordnung an die Hand zu nehmen. Es liesse sich damit allein auch kaum ein Fortschritt gegenüber der heute geltenden Ordnung erreichen. Nach § 18 der kantonalen Signalisationsverordnung (LS 741.2) sind für den Vollzug der bundesrechtlichen Vorschriften im Bereich der Nationalstrassen sowie der kantonalen Autobahnen und Autostrassen die Direktion für Soziales und Sicherheit und im Bereich der übrigen Strassen die Statthalterämter bzw. in den Städten Zürich und Winterthur die städtischen Behörden zuständig. Für die übrigen Gemeinden wird in § 18 Abs. 1 lit. b die Delegation der Zuständigkeit ausgeschlossen. Mit der vorgesehenen Änderung der kantonalen Signalisationsverordnung soll für den Vollzug des Bundesrechts über die Strassenreklamen im Bereich

der «übrigen Strassen» die Zuständigkeit von den Statthalterämtern auf die Gemeinden verlagert werden. Damit kann eine wesentliche verfahrensrechtliche Vereinfachung eingeführt werden, indem Reklameanlagen in den meisten Fällen sowohl verkehrspolizeilich wie baurechtlich nur noch durch die Gemeinden zu beurteilen sein werden (Ausnahmen: an Autobahnen und Autostrassen sowie in den Fällen von BVV-Anhang Ziffern 1.1.3, 1.2, 1.3 und 1.4).

3. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Regelungen hinsichtlich der Bewilligung von Reklameanlagen im Interesse der Wirtschaft bereits so weit vereinfacht worden sind, als dies auf kantonaler Ebene zulässig und sinnvoll ist.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 65/1998 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber i.V.:
Notter	Hirschi