



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 22. November 2006 (StB 1156)

B+A 48/2006

Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern

Ergänzung durch Bestimmungen über
Reklameanschlagstellen;
Einsprachebehandlung

Vom Grossen Stadtrat
beschlossen am
8. Februar 2007

Bezug zur Gesamtplanung 2006–2010

Leitsatz A: Luzern wächst zu einer starken Region heran.

Stossrichtung A1: Die Stadt setzt sich mit Rücksicht auf die kommenden Generationen für eine nachhaltige Entwicklung ein.

Fünfjahresziel A1.3: Die Stadt fördert die städtebauliche Qualität und Urbanität.

Projektplan: –

Übersicht

Das Gebiet der Stadt Luzern weist eine hohe Werbedichte auf. Die Bestimmungen in der kantonalen Reklameverordnung genügen nicht, um eine ortsbildverträgliche Plakatierung sicherzustellen. Es werden daher in den zwei neuen Artikeln 26a und 26b des städtischen Bau- und Zonenreglement ergänzende Vorschriften erlassen. Mit diesen wird gesetzlich festgelegt, was die Stadtplanung bisher als Praxis geübt hat. Die BZR-Artikel dienen damit der Transparenz, der Rechtssicherheit und der gleichen Rechtsanwendung. Um diese Rechtssicherheit möglichst bald zu erreichen, wird die Revision des Bau- und Zonenreglements der Stadt Luzern nicht abgewartet. Ein Abwarten ist auch nicht notwendig, handelt es sich doch bei den neuen BZR-Artikeln um Detailbestimmungen, die nicht durch die Resultate der Revision des Bau- und Zonenreglements beeinflusst werden.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Einführung	4
2 Gesetzliche Grundlagen im kantonalen Recht	5
3 Vorprüfung	6
4 Öffentliche Auflagen der Artikel 26a und 26b BZR	6
5 Grundsätzliche Überlegungen zu den Ergänzungen	9
6 Allgemeine Bestimmungen nach Art. 26a BZR	9
7 Reklameanschlagstellen in den einzelnen Zonen nach Art. 26b BZR	11
7.1 Ortsbild-Schutzzone A	11
7.2 Ortsbild-Schutzzonen B und C	11
7.3 Punktgerasterte Hof- und Vorgartenbereiche der Bebauungspläne	12
7.4 Wohnzone	12
7.5 Geschäfts- und Wohnzone	13
7.6 Industrie- und Gewerbezone	13
7.7 Grünzone, Zone für öffentliche Zwecke, Zone für Sport und Freizeit	13
7.8 Landwirtschaftszone und übriges Stadtgebiet	13
8 Einsprachebehandlung	14
8.1 Legitimation der Einsprecherinnen	14
8.2 Materielles	14
8.2.1 Verfassungsmässigkeit der Artikel 26a und 26b BZR	14
8.2.2 Einsprachen 1 und 2	15
8.2.3 Einsprache 3	18
8.2.4 Einsprache 4	21
9 Antrag	23

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Einführung

Reklamen gehören zum städtischen Leben und entsprechen einem Bedürfnis der Wirtschaft und der Konsumenten. Es gilt daher, ein Gleichgewicht zu finden zwischen dem Interesse der Wirtschaft an der Werbung, den finanziellen Interessen der Grundeigentümer und dem Ortsbild. Ab 1994 hat die Stadt Luzern ein Gesamtkonzept für die Plakatierung auf öffentlichem und privatem Grund erarbeitet. Angestrebt wurde eine erhöhte Qualität bezüglich Platzierung der Plakatstellen und des Plakatträgermaterials. Dieses Gesamtkonzept hätte sich umsetzen lassen, wenn sich die zwei grossen Plakatierungsgesellschaften Allgemeine Plakatgesellschaft (APG) und Plakanda beteiligt hätten. Die Stadt Luzern hat nach 2000 versucht, mit der APG und der Plakanda einen gemeinsamen Vertrag (Konsortialvertrag) abzuschliessen. Darin wäre das Gesamtkonzept für die Plakatgesellschaften als verbindlich erklärt worden. Der Konsortialvertrag kam jedoch nicht zustande, weil kurz vor Abschluss des Vertrages die Stadt Luzern von der Plakanda bei der Wettbewerbskommission angezeigt worden ist. Im Schlussbericht über die kartellrechtliche Vorabklärung hielt das Sekretariat der Wettbewerbskommission fest, es würden Anhaltspunkte bestehen, dass eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung durch die Stadt Luzern vorliege. Auf die Durchführung einer Untersuchung hat die Wettbewerbskommission verzichtet, weil die Stadt Luzern die Plakatierung freiwillig öffentlich ausgeschrieben hat. Nach dem Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen wäre sie dazu nicht verpflichtet gewesen.

Ein Konsortialvertrag zwischen der Stadt Luzern, der APG und der Plakanda, mit dem das Gesamtkonzept auf öffentlichem und privatem Grund hätte umgesetzt werden können, konnte nicht ausgeschrieben werden. Für die Ausschreibung hat die Stadt Luzern ein neues Konzept aufgestellt, welches sich auf die städtischen Grundstücke beschränkte. Die Ausarbeitung dieses Konzepts wurde zum Anlass genommen, das vormalige Gesamtkonzept zu aktualisieren und das Erscheinungsbild der Plakatierung neu zu definieren. Als zeitgemässes Werbemedium und prägendes Element der Sekundärarchitektur ist die Plakatierung ästhetisch ansprechend in das Stadtbild zu integrieren. Das Konzept für die städtischen Grundstücke war Bestandteil der öffentlichen Ausschreibung. Es ist von der Allgemeinen Plakatgesellschaft umzusetzen, welche in der öffentlichen Ausschreibung den Zuschlag erhalten und mit welcher der Stadtrat gestützt auf die Ermächtigung durch den Grossen Stadtrat mit B+A 17/2004 vom 28. April 2004: „Vertrag betreffend Plakatierung auf städtischen Grundstücken“ den Vertrag über die Plakatierung auf den städtischen Grundstücken abgeschlossen hat.

Mit dem Vertrag hat sich die APG verpflichtet, innert fünf Jahren die Reklameanschlagstellen gemäss dem Plakatierungskonzept 03 umzubauen. Im September 2005 wurde zusammen mit der APG vereinbart, dass die Umsetzung gesammelt nach Strassenzügen (Demontagen, Umbauten und Neumontagen) geschehen soll. Ab Januar bis Ende September 2006 wurden hierzu Baugesuche für 18 Strassenzüge eingereicht (insgesamt 94 Strassenzüge).

Damit die Qualität der Plakatierung auf dem ganzen Gebiet der Stadt Luzern und nicht nur auf den städtischen Grundstücken erreicht werden kann, muss jeder Plakatstandort, unabhängig davon, ob er sich auf öffentlichem oder privatem Grund befindet, denselben städtebaulichen und ortsbildgestalterischen Kriterien genügen. Um die gestellten Anforderungen sowohl auf den städtischen Grundstücken als auch auf privatem Grund durchsetzen zu können, wird das Bau- und Zonenreglement mit den zwei neuen Artikeln 26a und 26b BZR ergänzt. Mit diesen wird die bisherige Praxis der Stadtplanung gesetzlich festgelegt. Sie sorgen für Transparenz, Rechtssicherheit und eine gleiche Rechtsanwendung. Um diese Rechtssicherheit möglichst bald zu erreichen, wird die Revision des Bau- und Zonenreglements der Stadt Luzern nicht abgewartet. Ein Abwarten ist auch nicht notwendig, handelt es sich doch bei den neuen BZR-Artikeln um Detailbestimmungen, die nicht durch die Resultate der Revision des Bau- und Zonenreglements beeinflusst werden.

2 Gesetzliche Grundlagen im kantonalen Recht

Gemäss der kantonalen Reklameverordnung vom 3. Juni 1997 (SRL Nr. 739 [RVO]) gelten über die Zulässigkeit und Ausgestaltung von Reklamen insbesondere folgende Bestimmungen:

§ 4 *Kommunale Vorschriften*

Die Gemeinden können in ihren Bau- und Zonenreglementen soweit notwendig ergänzende Vorschriften über Reklamen erlassen.

§ 15 *Unzulässige Reklamen*

¹Reklamen sind verboten,

- a. wenn sie die Verkehrssicherheit beeinträchtigen, mit Signalen oder Markierungen verwechselt werden oder durch ihre Ausgestaltung deren Wirkung herabsetzen könnten,
- b. wenn sie durch ihre Ausgestaltung oder Häufung das Orts- oder Landschaftsbild beeinträchtigen,
- c. an einzelnen Schutzobjekten wie Natur- und Kulturdenkmälern oder Aussichtspunkten,
- d. aufgehoben (gemäss Änderung vom 10. Februar 2006)
- e. wenn sie gegen Sitte und Anstand verstossen, insbesondere die menschliche Würde und Integrität verletzen.

²In den Fällen von Absatz 1a ist die Signalisationsverordnung (Art. 96 f.) massgebend.

³Weitere bau- oder planungsrechtliche Vorschriften des kantonalen und kommunalen Rechts bleiben vorbehalten.

§ 17 *Grösse und Form*

¹Die Reklamen und die Reklameanschlagstellen dürfen weder übermässig gross noch sonst aussergewöhnlich auffallend sein. Insbesondere muss die Grösse von Reklamen und Reklameanschlagstellen an oder auf Gebäuden oder Anlagen in

einem ausgewogenen Verhältnis zur Grösse und zur architektonischen Gestaltung der Fassade oder Anlage sowie zur Wirkungsdistanz stehen.

² Aufgehoben (gemäss Änderung vom 10. Februar 2006)

³ Bei Einkaufszentren, Hochhäusern und dergleichen, in denen sich eine Vielzahl von Betrieben befindet, sind die Reklamen in geeigneter Form zusammenzufassen und in ihrer Grösse unter Wahrung der Gleichbehandlung der Betriebe zu beschränken.

Im Rahmen der Gemeindeautonomie kann die Stadt Luzern gemäss §§ 4 und 15 Abs. 3 RVO im städtischen Bau- und Zonenreglement ergänzende Vorschriften über Reklamen erlassen. Das kantonale Recht ist übergeordnet und hat weiterhin Gültigkeit. So dürfen z. B. Reklameanschlagstellen nach § 88 Abs. 3 des Strassengesetzes vom 21. März 1955 (SRL Nr. 755) weder die Sicherheit des Verkehrs noch einen künftigen Strassenbau beeinträchtigen, und die Sichtzonen nach § 90 StrG sind einzuhalten.

3 Vorprüfung

Gemäss Beschluss 413 vom 16. April 2003 hat der Stadtrat die Ergänzung des Bau- und Zonenreglements mit den Artikeln 26a und 26b BZR dem Kanton Luzern zur Vorprüfung eingereicht. Der Vorprüfungsbericht vom 4. Juli 2003 hielt fest, dass die geplanten Ergänzungen recht- und zweckmässig seien. Aus Sicht der Fachstellen würden keine Einwände bestehen. Klarzustellen bleibe, dass sich die Ausnahmeregelung in Art. 26a Abs. 4 BZR allein auf die kommunalen Bestimmungen über die Reklameanschlagstellen beziehen würden. Schliesslich dürften Reklamen und Reklameanschlagstellen gemäss § 17 RVO weder übermässig gross noch sonst aussergewöhnlich auffallend sein. Es erscheine fraglich, ob sich die Regelungen in Art. 26b Abs. 5 und 6 BZR mit diesem Grundsatz vereinbaren liessen.

Aufgrund des kantonalen Vorprüfungsberichts wurde Art. 26a Abs. 4 BZR vor der Auflage präzisiert. § 17 RVO wird als übergeordnetes kantonales Recht weiterhin Gültigkeit haben. Art. 26b Abs. 5 und 6 BZR sind in Übereinstimmung mit § 17 RVO auszulegen.

4 Öffentliche Auflagen der Artikel 26a und 26b BZR

Die erste öffentliche Planaufgabe der Artikel 26a und 26b BZR erfolgte vom 15. September bis 14. Oktober 2003. Während dieser Frist sind folgende Einsprachen eingereicht worden:

1. Plakatron AG, p.A. Plakanda Management AG, Obermühlestrasse 22, 6330 Cham, vertreten durch lic. iur. Urs Mattmann, Pilatusstrasse 39, 6003 Luzern
2. Plakanda AWI AG und Plakanda AG, Obermühlestrasse 22, 6330 Cham, vertreten durch lic. iur. Robert Hadorn, Stockerstrasse 39, Postfach, 8027 Zürich

3. Allgemeine Plakatgesellschaft, Obergrundstrasse 98, 6005 Luzern, vertreten durch Dr. iur. Peter Gysi, Fürsprecher, Hintere Bahnhofstrasse 6, 5001 Aarau
4. Impacta AG, Obermattstrasse 19, 3018 Bern

Gemäss § 85 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 PBG gelten die neuen Artikel 26a und 26b BZR ab dem Zeitpunkt der öffentlichen Auflage als Planungszone, d. h., diese sind ab diesem Zeitpunkt anzuwenden. Gesuche für neue Reklameanschlagstellen hatten seit der öffentlichen Auflage den Bestimmungen in Art. 26a und 26b BZR zu entsprechen, damit sie bewilligungsfähig waren.

Zwischen Juni 2002 und Juli 2003 reichten die Allgemeine Plakatgesellschaft und die Plakanda AWI AG zahlreiche Baubewilligungsgesuche für Reklameanschlagstellen ein, für welche der Stadtrat in Anwendung der entwickelten Praxis die Bewilligung verweigerte. Gegen die Abweisung der Baugesuche haben die Allgemeine Plakatgesellschaft sechs und die Plakanda AWI AG zehn Verwaltungsgerichtsbeschwerden erhoben. Bevor die Stadt Luzern die Einspracheverhandlungen für die neuen Artikel 26a und 26b BZR durchführen konnte, waren die Urteile des Verwaltungsgerichts in diesen Beschwerdefällen abzuwarten. Das Verwaltungsgericht hat diese Beschwerden in Sammelurteilen behandelt und die städtische Praxis gestützt. Lediglich zwei Beschwerden sind mit den Urteilen vom 7. Juni, 15. Juli und 25. Juli 2005 gutgeheissen worden. Die übrigen wurden abgewiesen.

Nach Vorliegen der Verwaltungsurteile führte die Stadt Luzern am 18. und 24. Oktober sowie am 19. Dezember 2005 die Einspracheverhandlungen für die neuen Artikel 26a und 26b BZR durch. Die Allgemeine Plakatgesellschaft lieferte im Schreiben vom 27. Oktober 2005 die rechtliche Begründung, weshalb sie ein grundsätzliches Reklameverbot in verschiedenen Zonen als nicht zulässig erachte. Der Plakanda AWI AG und Plakanda AG sowie der Plakatron AG wurde eine Frist angesetzt, um Vorschläge für eine Anpassung der Artikel 26a und 26b BZR einzureichen. Sie gaben die gleichlautenden Schreiben vom 31. Januar 2006 ein. Am 3. Februar 2006 reichten die Plakanda AWI AG und Plakanda AG einen Plan „Reklameanschlagstellen in Wohnzonen“ ein, in dem Strassen und Strassenabschnitte eingezeichnet sind, an denen Plakatierung grundsätzlich möglich sein sollte.

Nach den Einspracheverhandlungen wurden die Artikel 26a und 26b BZR bereinigt und mit folgendem Text im Kantonsblatt Nr. 10 vom 11. März 2006 zum zweiten Mal öffentlich aufgelegt:

Art. 26a Reklameanschlagstellen, allgemeine Bestimmungen

¹ Reklameanschlagstellen sind grundsätzlich frei stehend anzubringen.

² Für die Formate F200 und F12 sind am gleichen Standort maximal drei Reklameanschlagstellen, für das Format F4 maximal vier Reklameanschlagstellen und für das Grossformat eine Reklameanschlagstelle zulässig.

³ Über die Reklameformate, Reklameformen, Reklameträger, Reklameanordnung, Megaposter und Kleinplakate erlässt der Stadtrat ausführende Vorschriften.

⁴ Der Stadtrat kann Ausnahmen zu den Bestimmungen des Bau- und Zonenreglements über die Reklameanschlagstellen gewähren, sofern dadurch keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen beeinträchtigt werden.

Art. 26b Reklameanschlagstellen in den einzelnen Zonen

¹ In der Ortsbild-Schutzzone A sind grundsätzlich keine Reklameanschlagstellen zulässig. Ausnahmen sind Reklameanschlagstellen an öffentlichen Einrichtungen (insbesondere Bushaltestellen, Cityplan-Ständer, Telecab, WC-Anlagen) und F4-Kulturplakate, sofern der Schutzcharakter der Zone nicht beeinträchtigt wird.

² In den Ortsbild-Schutzzonen B und C sind Reklameanschlagstellen in den Formaten F4 und F200 zulässig, sofern sie den Schutzcharakter der Zonen nicht beeinträchtigen.

³ In den gemäss Bebauungsplänen punktgerasterten Hof- und Vorgartenbereichen sind Reklameanschlagstellen nicht zulässig.

⁴ In der Wohnzone sind grundsätzlich keine Reklameanschlagstellen zulässig. Entlang von übergeordneten Verkehrsachsen und auf Quartierplätzen mit zentraler Einkaufs- und Dienstleistungsfunktion können Reklameanschlagstellen im Format F4 bewilligt werden, ausnahmsweise Reklameanschlagstellen im Format F200, soweit dies mit dem Ortsbildcharakter vereinbar ist. Nicht zulässig sind insbesondere Megaposter und Prismenwender.

⁵ In der Wohn- und Geschäftszone sind Reklameanschlagstellen in den Formaten F4, F200 und F12 zulässig. Bei guter Eingliederung können Reklameanschlagstellen im Grossformat bewilligt werden.

⁶ In der Industrie- und Gewerbezone sind Reklameanschlagstellen in allen Formaten zulässig.

⁷ In der Grünzone, der Zone für öffentliche Zwecke sowie der Zone für Sport- und Freizeitanlagen sind Reklameanschlagstellen in den Formaten F4, F200 und F12 zulässig.

⁸ In der Landwirtschaftszone und im übrigen Stadtgebiet (mit Ausnahme des Bahnareals) sind Reklameanschlagstellen nicht zulässig.

Im heutigen Zeitpunkt hat das Plakat F4 eine Fläche von 90,5 cm (Breite) × 128 cm (Höhe), das Plakat F200 eine Fläche von 121 cm (Breite) × 170 cm (Höhe), das Format F12 eine Fläche von 277,5 cm (Breite) × 130 cm (Höhe) und das Grossformat eine Fläche von 400 cm (Breite) × 300 cm (Höhe).

Gegen die zweite Auflage hat die Allgemeine Plakatgesellschaft die ergänzende Einsprache vom 22. März 2006 eingereicht. Von der Plakatron AG, der Plakanda AWI AG und Plakanda AG gingen die Einsprachen vom 10. und 11. April 2006 ein, in denen sie zur Begründung auf die bereits eingereichten Rechtsschriften verwiesen.

Mit Schreiben vom 19. April 2006 hat die Stadt Luzern den Einsprechern der zweiten Auflage mitgeteilt, sie sehe keine Möglichkeit zur gütlichen Erledigung der Einsprachen und gehe davon aus, dass auf eine weitere Einspracheverhandlung verzichtet werde. Den Einsprechern

wurde Frist bis 28. April 2006 angesetzt, um eine Einspracheverhandlung zu verlangen. Nach Ablauf der Frist werde Verzicht auf die Einspracheverhandlung und den Versuch einer gütlichen Erledigung angenommen. Innert Frist haben die Plakatron AG, die Plakanda AWI AG und die Plakanda AG eine Einspracheverhandlung verlangt. Diese fand am 15. Mai 2006 statt. Das Protokoll der Einsprachverhandlung wurde bis 26. Mai 2006 offengehalten, damit die Einsprecherinnen mitteilen konnten, welche Einsprachepunkte sie als erledigt zurückziehen würden. Die Plakanda AWI AG, Plakanda AG und die Plakatron AG haben die gleichlautenden Eingaben vom 24. Mai 2006 gemacht.

5 Grundsätzliche Überlegungen zu den Ergänzungen

Wie bereits in den Einführungen dargelegt, gehören Reklamen und insbesondere auch Reklameanschlagstellen zum städtischen Leben und entsprechen einem Bedürfnis der Wirtschaft und der Konsumenten. Es gilt jedoch, ein Gleichgewicht zu finden zwischen dem Interesse der Wirtschaft an Werbung, den finanziellen Interessen der Grundeigentümer und dem Ortsbild. Dabei sind je nach Standort der Reklameanschlagstellen die Interessen verschieden zu gewichten. So sind im Stadtzentrum, wo sich das öffentliche Leben abspielt, andere Kriterien an den Standort einer Reklameanschlagstelle zu richten als in einem ruhigen Wohnquartier oder in der geschützten Altstadt. Diese verschiedenen Interessen und Nutzungsarten erscheinen im Zonenplan (Wohnzonen, Wohn- und Geschäftszonen, Schutzzonen, Grünzonen usw.) der Stadt Luzern. Deshalb wird in Art. 26b BZR für die jeweils zulässigen Grössen der Plakate auch nach den einzelnen Zonen unterschieden.

Die Plakatierung soll als zeitgemässes Werbemedium und stadtbildprägendes Element ästhetisch ansprechend sein und als eigenständiges Gestaltungselement in das Stadtbild Luzerns integriert werden. Sie soll im gestalterischen Dialog mit dem umgebenden landschaftlichen, architektonischen und urbanen Kontext verwoben werden. Als Grundlagen zur Umsetzung dieses Zieles dienen die im Art. 26a BZR definierten allgemeinen Bestimmungen (frei stehend, maximale Anzahl Reklameanschlagstellen für einen Standort und ein Format). Sie bilden das einheitliche Grundgerüst für die Eingliederung der Reklameanschlagstellen an den einzelnen Standorten.

6 Allgemeine Bestimmungen nach Art. 26a BZR

Nach Art. 26a Abs. 1 BZR sind Reklameanschlagstellen grundsätzlich frei stehend zu erstellen. Frei stehend bedeutet am Boden stehend und nicht an einer Baute oder einer baulichen Anlage angebracht. Die Reklameanschlagstellen sind als eigenständiges Gestaltungselement bewusst zu platzieren und haben in den gestalterischen Dialog mit dem umgehenden Orts-

bild und der Architektur zu treten. Zusammen mit der gemäss Art. 26a Abs. 2 BZR je nach Standort und Format maximal zulässigen Anzahl Reklameanschlagstellen bildet sich ein einheitliches Grundgerüst für die Eingliederung der Reklameanschlagstellen in das Stadtbild.

Die Reklameformate, Reklameformen, Reklameträger und Reklameanordnungen verändern sich in der Werbebranche. Damit bei Veränderungen die Artikel 26a und 26b BZR nicht vom Grossen Stadtrat abgeändert werden müssen, wird die Kompetenz in diesem Bereich an den Stadtrat delegiert. Er kann dazu ausführende Vorschriften erlassen. Die Grundsätze sind gemäss § 4 RVO in den beiden BZR-Artikeln geregelt.

Im heutigen Zeitpunkt hat das Plakat F4 eine Fläche von 90,5 cm (Breite) × 128 cm (Höhe), das Plakat F200 eine Fläche von 121 cm (Breite) × 170 cm (Höhe), das Format F12 eine Fläche von 277,5 cm (Breite) × 130 cm (Höhe) und das Grossformat eine Fläche von 400 cm (Breite) × 300 cm (Höhe). Andere Formate sollen durch den Stadtrat von Fall zu Fall geprüft werden. Gängige neue Formate werden vom Stadtrat gleich behandelt werden wie das bezüglich Grösse nächste Format.

Megaposter sind gemäss Art. 26b Abs. 6 BZR grundsätzlich nur in der Industrie- und Gewerbezone zulässig. Zudem dürfen sie nach § 17 Abs. 1 RVO weder übermässig gross noch sonst aussergewöhnlich auffallend sein. Insbesondere muss die Grösse des Megaposters in einem ausgewogenen Verhältnis zur Grösse und zur architektonischen Gestaltung der Fassade oder Anlage sowie zur Wirkungsdistanz stehen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann geprüft werden, ob für das Megaposter eine Ausnahme nach Art. 26a Abs. 4 BZR erteilt werden kann bzw. ob ein solches gemäss Art. 26b Abs. 6 BZR in der Industrie- und Gewerbezone bewilligt werden kann.

Reklameanschlagstellen für Kleinplakate werden grundsätzlich gleich behandelt wie Reklameanschlagstellen in den Standardformaten. Sie sind bewilligungspflichtig und unterliegen den gleichen Eingliederungsgeboten. Dabei wird die Gesamtfläche der Kleinplakate den in der Grösse jeweils nächsten Standardformaten F4, F200, F12 und GF zugeordnet.

Zu unterscheiden von dauernden Anschlagstellen sind temporäre Kleinplakate für Veranstaltungen. Mit der Motion 71 2004/2008 von Walter Schnider namens der SVP-Fraktion vom 24. Juni 2005: „Gegen illegale und wilde Plakatierung in der Stadt Luzern“ und mit der Petition „Wilde Plakate in der Stadt Luzern“ von Rudolf B. Weber sind zwei Vorstösse zum gleichen Thema eingereicht worden. Die Motion 71 wurde abgelehnt und die Petition am 28. Juni 2006 vom Stadtrat beantwortet (StB 652). Die Partyveranstalter und Veranstaltungsorte wurden von der Gewerbe- und Gesundheitspolizei mit einem Schreiben bedient, worin dringend gebeten wird, auf das wilde Plakatieren im öffentlichen Raum zu verzichten. Damit wurde versucht, die Auftraggeber für die Problematik zu sensibilisieren. Der Stadtrat wird zudem die Gewerbe- und Gesundheitspolizei beauftragen, bei der Stelle Gastgewerbe und Gewerbepolizei des Kantons vorstellig zu werden. Es soll erwirkt werden, dass beispielsweise

Bewilligungen für Einzelanlässe und dauernde Wirtschaftsbewilligungen nur dann erteilt werden, wenn auf öffentlichem Raum keine illegalen Plakate angebracht werden.

Mit der Ausnahmeregelung in Art. 26a Abs. 4 BZR kann dem konkreten Einzelfall Rechnung getragen werden. Es soll von der Grundregelung in Art. 26a und 26b BZR abgewichen werden können, wenn dies einer besseren Eingliederung dient. Mit dieser Ausnahmemöglichkeit wird auch die Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die betroffenen Grundrechte gewahrt.

7 Reklameanschlagstellen in den einzelnen Zonen nach Art. 26b BZR

Die Zulässigkeit von Plakaten nach Art. 26b BZR orientiert sich an den unterschiedlichen Empfindlichkeitsstufen in den einzelnen Bauzonen bzw. an den verschiedenen Strassenkategorien. Je „unempfindlicher“ eine Zone ist, desto grösser sind die erlaubten Formate. Überlagern sich verschiedene Zonen, so sind die jeweils strengeren Bestimmungen massgebend. Weiterhin anwendbar bleibt das übergeordnete Recht, wie insbesondere die kantonale Reklameverordnung und das Planungs- und Baugesetz.

7.1 Ortsbild-Schutzzone A

Gemäss Art. 21 Abs. 1 BZR bezweckt die Ortsbild-Schutzzone A die Erhaltung historischer Stadtteile in ihrer Bausubstanz und ihren Strukturen. Die Interessen des Ortsbildschutzes stehen in dieser Zone klar im Vordergrund. Die Stadt wird in der Ortsbild-Schutzzone A geprägt von historischen Gebäuden. Grundsätzlich sind daher gar keine Reklameanschlagstellen zulässig. Ausnahmen sind die öffentlichen Einrichtungen (insbesondere Bushaltestellen, Cityplan-Ständer, Telecab, WC-Anlagen) und die F4-Kulturplakate. Diese Einrichtungen befinden sich bereits für einen anderen Zweck in diesem Raum, sind in ihrer Anzahl beschränkt und in das Stadtbild integriert. Sie können weiterhin bewirtschaftet werden, dürfen jedoch den Schutzcharakter der Zone nicht beeinträchtigen. Über eine Ausnahme nach Art. 26a Abs. 4 BZR können auch auf privatem Grund Reklameanschlagstellen bewilligt werden, wenn die Voraussetzungen der Ortsbild-Schutzzone A erfüllt sind und keine anderen überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen beeinträchtigt werden.

7.2 Ortsbild-Schutzzonen B und C

Die Ortsbild-Schutzzone B bezweckt den Schutz des äusseren Erscheinungsbildes erhaltenswerter Stadtteile und umfasst vorwiegend Gebiete der geschlossenen Bauweise. Soweit es sich um einheitliche Ensembles der historischen Stadtentwicklung handelt, sind sie in ihrem

Gesamtbild (inkl. Hofräumen und Vorgärten) zu erhalten. Mit der Ortsbild-Schutzzone C wird der Schutz des äusseren Erscheinungsbildes von landschaftlich exponierten oder durch erhaltenswerte Bauten und Gärten geprägten Siedlungsteilen bezweckt. Die Zone umfasst vorwiegend Gebiete der offenen Bauweise. Als wichtige Bestandteile des Stadtbildes und der Stadtentwicklung sind sie in ihrem Gesamtbild zu erhalten. Weil in den Ortsbild-Schutzzonen B und C somit erhöhte Anforderungen an die Eingliederung von Reklameanschlagstellen gestellt werden, sind dort nur die Formate F4 und F200 zulässig. Auch Reklameanschlagstellen in diesen Formaten dürfen den Schutzcharakter der Zonen nicht beeinträchtigen.

7.3 Punktgerasterte Hof- und Vorgartenbereiche der Bebauungspläne

Die in den Bebauungsplänen punktgerasterten Hof- und Vorgartenbereiche sind grundsätzlich von Hochbauten freizuhalten. Sie sind so weit wie möglich zu begrünen. Die Hof- und Vorgartenbereiche sind vielfach kleine Spielplätze bzw. die letzten grünen Inseln in der dicht bebauten Innenstadt. Reklameanschlagstellen in den punktgerasterten Hof- und Vorgartenbereichen würden den Bemühungen, diesen Freiraum zu erhalten, widersprechen. Sie sind daher nicht zulässig.

7.4 Wohnzone

Nach der Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Stadtrat vom 12. August 1986 (B 119) werden mit den Wohnzonen Gebiete des ruhigen und gesunden Wohnens geschaffen. Gemäss § 45 Abs. 1 PBG dient die Wohnzone denn auch in erster Linie dem Wohnen. Zulässig sind nach § 45 Abs. 2 lit. b PBG Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe, jedoch nur, wenn sich diese baulich und mit ihren Auswirkungen in die Wohnumgebung einfügen.

Wohnzonen weisen eine erhöhte Empfindlichkeit auf. Die mit der Plakatierung verbundene Zielsetzung, die relativ grossformatigen bildlichen Werbebotschaften möglichst auffällig zur Geltung zu bringen, lässt die Reklamen in ihrer baulichen und landschaftlichen Umgebung oft als störende Fremdkörper erscheinen. Um die Wohnqualität sicherzustellen und den Quartierbewohnern die Möglichkeit zu geben, sich in ihrem privaten Wohnbereich Werbebotschaften entziehen zu können, sind Reklameanschlagstellen nach Art. 26b Abs. 4 BZR in Wohnzonen daher grundsätzlich nicht zulässig. Anders zu beurteilen sind Räume entlang von übergeordneten Verkehrsachsen und Quartierplätze mit zentraler Einkaufs- und Dienstleistungsfunktion. Dort werden Reklameanschlagstellen im Format F4 bewilligt. Als übergeordnete Verkehrsachsen gelten Kantonsstrassen und Gemeindestrassen 1. Klasse. Plakate im Format F 200 sind entlang von übergeordneten Verkehrsachsen und auf Quartierplätzen ausnahmsweise zulässig, wenn eine Vereinbarkeit mit dem Ortsbildcharakter auch unter erhöh-

ten Qualitätsanforderungen zu bejahen ist. Nicht zulässig in der Wohnzone sind Megaposter und Prismenwender, die durch ihre Grösse oder durch die bewegten Plakate eine stärkere Beeinträchtigung darstellen.

7.5 Geschäfts- und Wohnzone

Die Wohn- und Geschäftszone ist nach Art. 11 BZR für Bauten mit Wohnungen und mit mässig störendem Gewerbe wie Büros, Läden, gewerbliche Betriebe usw. bestimmt. Es handelt sich somit um eine Mischzone, in welcher die verschiedensten Nutzungen aufeinandertreffen. Diese Nutzungszone eignet sich für die Plakatierung. Alle gebräuchlichen Plakatformate, der jeweiligen Situation angepasst, können daher verwendet werden. Eine Einschränkung besteht nur für Grossformate.

7.6 Industrie- und Gewerbezone

Die Industriezone ist für industrielle Anlagen und gewerbliche Betriebe bestimmt, die in anderen Zonen nicht zulässig sind, und die Gewerbezone für Gewerbebetriebe, die nur mässig stören. Es handelt sich somit um Zonen, die keine hohe Empfindlichkeit aufweisen. Dem soll auch für die Plakatierung Rechnung getragen werden, weshalb Reklameanschlagstellen in allen Formaten zulässig sind.

7.7 Grünzone, Zone für öffentliche Zwecke, Zone für Sport und Freizeit

Es handelt sich bei der Grünzone, der Zone für öffentliche Zwecke und der Zone für Sport und Freizeit um Bauzonen, in denen bereits heute plakatiert wird. Sie haben jedoch primär den definierten Zonenzwecken zu dienen, die nicht kommerziell sind. Insbesondere bei der Grünzone handelt es sich grundsätzlich um Freihalteflächen. Die Formate der Reklameanschlagstellen sind daher auf F4, F200 und F12 beschränkt.

7.8 Landwirtschaftszone und übriges Stadtgebiet

Die Landwirtschaftszone dient gemäss § 54 PBG den in Art. 16 des Bundesgesetzes über die Raumplanung aufgeführten Ziele. Gemäss § 56 PBG ist auch das übrige Stadtgebiet, mit Ausnahme des Bahnareals, eine Nichtbauzone. Weil es sich um Nichtbauzonen handelt, sind Reklameanschlagstellen bereits gemäss übergeordnetem Recht nicht zulässig. Art. 26b Abs. 8 BZR, wonach Reklameanschlagstellen in diesen Zonen nicht zulässig sind, hat daher nur erklärenden Charakter.

8 Einsprachebehandlung

8.1 Legitimation der Einsprecherinnen

Nach § 207 Abs. 1 lit. a PBG ist zur Erhebung einer Einsprache befugt, wer an der Abweisung eines Gesuches oder an der Änderung oder Aufhebung eines angefochtenen Entscheides, Beschlusses oder Entwurfs ein schutzwürdiges Interesse darlegen kann. Bei allen Einsprecherinnen handelt es sich um Plakatfirmen, die auf Stadtgebiet tätig sind. Sie sind somit durch die Ergänzung des Bau- und Zonenreglements mehr als die Allgemeinheit betroffen. Das schutzwürdige Interesse ist gegeben, und die vier Einsprecherinnen sind zu den Einsprachen grundsätzlich legitimiert.

8.2 Materielles

8.2.1 Verfassungsmässigkeit der Artikel 26a und 26b BZR

Die Stadt Luzern kann nach §§ 4 und 15 Abs. 3 RVO im städtischen Bau- und Zonenreglement ergänzende Vorschriften über Reklamen erlassen. Auch für Reklameanschlagstellen gilt § 140 PBG. Die Reklameanschlagstellen haben sich in die bauliche und landschaftliche Umgebung einzugliedern. Sie sind zu untersagen, wenn sie durch ihre Grösse, Proportion, Gestaltung, Bauart, Dachform oder Farbe das Orts- und Landschaftsbild beeinträchtigen. Im Rahmen des öffentlichen Baurechts ergänzt und verstärkt das Eingliederungsgebot das Verunstaltungs- bzw. Beeinträchtigungsverbot. Über dieses hinaus soll positiv auf die Gestaltung von Bauten und Anlagen eingewirkt werden, sodass eine befriedigende Gesamtwirkung entsteht (LGVE 1998 II Nr. 14 Erw. 4b; BGE 101 Ia 219). Ganz allgemein ist die Eingliederung bei baulichen Vorhaben durch Rücksichtnahme auf gewachsene und bestehende Strukturen zu gewährleisten. Es ist allgemein anerkannt, dass die Normierung des Plakatanschlags insbesondere zum Schutze des Orts- und Landschaftsbildes im öffentlichen Interesse liegt (vgl. BGE 128 I 14 Erw. 3e/bb). Der Stadt Luzern steht bei der Anwendung von § 140 Abs. 1 PBG und der Reklameverordnung ein weiter Ermessensspielraum zu, da die ästhetische Wirkung von typisch lokalem Interesse ist. Es ist Sache der Stadt Luzern, die Begriffe der Reklameverordnung für das städtische Gebiet präziser zu definieren. In generell abstrakter Form geschieht dies nun mit den neuen Artikeln 26a und 26b BZR. Art. 26b BZR orientiert sich an den unterschiedlichen Nutzungszonen gemäss Zonenplan und Strassenkategorien. Mit den Plakatierungsregelungen in Art. 26b BZR soll das im öffentlichen Interesse liegende Ziel des Ortsbildschutzes erreicht werden. Nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichts dient gerade die Unterteilung der Bauzonen in Zonen unterschiedlicher Nutzungsart, Nutzungsdichte und Bauweise des Kantons Luzern dazu, die Wohnlichkeit zu erhöhen. Da Plakate, je nach dem konkreten baulichen und landschaftlichem Umfeld, als mehr oder weniger störend empfunden werden, erweist sich die Orientierung einer einschränkenden gesetzlichen Regelung an den unterschiedlichen Empfindlichkeitsstufen der einzelnen Bauzonen bzw. Strassenkategorien als zweckmässig. Es ist zulässig, Fremdreklamen in schützenswerten Gebieten und Ortsteilen

aus ästhetischen Gründen gänzlich zu untersagen. Lediglich ein undifferenziertes und ausnahmsloses Verbot von Fremdreklamen auf privatem Grund könnte sich allenfalls als unverhältnismässiger Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie erweisen (BGE 128 I 17 Erw. 4b; ZBL 101/2000 S. 137 f.). Weil es sich bei den Einschränkungen für die Plakatierung um keine besonders schweren Eingriffe in die Grundrechte handelt, überwiegt das öffentliche Interesse am Ortsbild gegenüber der Einschränkung. Dass die Artikel 26a und 26b BZR recht- und zweckmässig sind, hält auch der kantonale Vorprüfungsbericht vom 4. Juli 2003 fest. Durch die Ausnahmemöglichkeit in Art. 26a Abs. 4 BZR ist die Verhältnismässigkeit der Bestimmungen in Art. 26a und 26b BZR gewahrt, indem der Einzelfall berücksichtigt werden kann. Soweit die Einsprachen behaupten, die Artikel 26a und 26b BZR würden verfassungsmässige Grundrechte verletzen, werden diese abgewiesen.

8.2.2 Einsprachen 1 und 2

Mit den Eingaben vom 24. Mai 2006 stellen die Plakanda AWI AG und Plakanda AG sowie die Plakatron AG neue und gleichlautende Anträge. Demnach seien die neu vorgesehenen BZR-Artikel wie folgt festzusetzen:

1. Art. 26a Abs. 1: Reklamen sind in die bauliche und landschaftliche Umgebung einzugliedern.
2. Art. 26a Abs. 2 bis 4: Gemäss 2. öffentlicher Auflage.
3. Art. 26b Abs. 1: In den Ortsbildschutzzonen A, B und C sowie in den gemäss Bebauungsplänen punktgerasterten Bereichen sind Reklameanschlagstellen zulässig, wenn der Schutzcharakter der Zone bzw. des Hof- und Vorgartenbereiches nicht beeinträchtigt wird.
4. Art. 26b Abs. 2 und 3: Streichen.
5. Art. 26b Abs. 4 (neu Abs. 2): In den Wohnzonen, in der Wohn- und Geschäftszone sowie in der Industrie- und Gewerbezone sind Reklameanschlagstellen in allen Formaten und Mehrfachträger zulässig.
6. eventualiter Art. 26b Abs. 4 (neu Abs. 2): In der Wohn- und Geschäftszone sowie in der Industrie- und Gewerbezone sind Reklameanschlagstellen in allen Formaten und Mehrfachträger zulässig. In den Wohnzonen sind Reklameanschlagstellen entlang der Verkehrsachsen gemäss Plan „Reklameanschlagstellen in Wohnzonen“ sowie auf Quartierplätzen mit Einkaufs- und Dienstleistungsfunktion zulässig.
7. Art. 26b Abs. 5 und 6: Streichen.
8. Art. 26b Abs. 7 und 8 (neu Abs. 3 und 4): Gemäss 2. öffentlicher Auflage.

An den bisherigen Anträgen auf vollständige Streichung der neuen Vorschriften werde nicht festgehalten. Die Einsprecherinnen schreiben in der Eingabe vom 24. Mai 2006 zusammenfassend, es lasse sich nicht gestalterisch begründen, weshalb sich nur freistehende Reklamen ausreichend einordnen lassen würden. Ebenso wenig, dass Reklamen in Wohnzonen generell verboten und nur an wenigen übergeordneten Strassen zulässig sein sollen. Vielmehr sei eine gestalterische Überprüfung im Einzelfall notwendig. Das Gleiche treffe auf die Vereinbarkeit von Plakatstellen mit der Ortsbildschutzzone A zu. Insoweit die Einsprecherinnen anführen,

die umstrittenen Einschränkungen für Reklamen würden der Eigentumsgarantie, der Wirtschaftsfreiheit und dem Verhältnismässigkeitsprinzip widersprechen, wird auf die Ausführungen in Ziff. 8.2.1 verwiesen.

In der Einsprache vom 14. Oktober 2003 führten die Plakanda AWI AG und Plakanda AG aus, die bereits bestehenden Einordnungsvorschriften würden erlauben, nicht freistehende Anlagen zu verbieten, wo sie gestalterisch nicht genügen würden. Das vollständige Verbot nicht freistehender Anlagen im Sinne von Art. 26a Abs. 1 BZR sei nicht notwendig und in jedem Fall unverhältnismässig, ebenso die Beschränkung auf eine gewisse Anzahl von Reklameanschlagstellen am gleichen Standort. Da in allen Zonen, auch in der Wohnzone, gewerbliche Nutzungen zulässig seien, sei nicht ersichtlich, weshalb in gewissen Zonen Reklameanschlagstellen überhaupt nicht oder nur eingeschränkt zulässig sein sollten. Reklameanschlagstellen würden keine Immissionen bewirken. Wenn in Ortsbildschutzzonen aus Gestaltungsgründen ein gänzlich Verbot von Reklameanschlagstellen notwendig wäre, was nicht zutrefte, sei nicht einzusehen, weshalb an öffentlichen Einrichtungen Anschlagstellen zulässig seien. Auch sei die Ausnahmemöglichkeit für F4-Kulturplakate in der Ortsbild-Schutzzone A unbegründet. Desgleichen sei nicht nachvollziehbar, weshalb sich in den gemäss Bebauungsplänen punktgerasterten Hof- und Vorgartenbereichen eine Reklameanschlagstelle von vornherein nicht einordnen lasse. Nicht einsichtig sei, warum in Wohn- und Geschäftszonen grossformatige Plakate im Gegensatz zu allen anderen Bauten nur bei guter Eingliederung zulässig seien.

Die Plakatron AG schrieb in der Einsprache vom 13. Oktober 2003, den publizierten Bestimmungen könne entnommen werden, dass der Stadtrat beabsichtige, die Zahl der Reklamen im Stadtgebiet erheblich zu reduzieren. Es gehe ebenso klar hervor, dass die Reduktion insbesondere auf privatem Grund stattfinden solle. Der öffentliche Grund, mit welchem die Stadt eine erhebliche Marktmacht besitze und an dessen Plakatierung sie kommerziell interessiert sei, solle durch Ausnahmestimmungen weitgehend verschont werden. Die Einsprecherin verweist darauf, dass die Stadt Luzern zugleich Eigentümerin des öffentlichen Grundes und Bewilligungsbehörde sei. Der öffentliche Grund werde massiv bevorteilt, insbesondere aufgrund der Ausnahmemöglichkeiten an öffentlichen Einrichtungen und in öffentlichen Zonen. Die Bestimmungen würden gegen das Wettbewerbsrecht verstossen. Zudem sei vorgesehen, bestimmte Werbeträger wie Prismenwender weitgehend zu verbieten.

In der Praxis zu den Artikeln 26a und 26b BZR wird die Rechtsgleichheit zu wahren sein. Es ist keineswegs Ziel und Zweck der BZR-Artikel, den öffentlichen Grund gegenüber dem privaten Grund zu bevorzugen. Vielmehr sollen die Grundsätze des städtischen Plakatierungskonzepts mit den Artikeln 26a und 26b BZR umgesetzt werden und so auf dem ganzen Stadtgebiet zur Anwendung kommen. Dies belegt auch der Umstand, dass bei der Umsetzung des städtischen Plakatierungskonzepts die Standorte im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens beurteilt werden müssen. Ein Verstoss gegen Wettbewerbsrecht liegt dagegen nicht vor. Auch hätten sich die Plakatron AG sowie die Plakanda AWI AG und Plakanda AG in der öffentlichen Aus-

schreibung für die Plakatierung auf den städtischen Grundstücken bewerben können. Diese Plakatifirmen hatten jedoch kein Angebot eingereicht.

Reklameanschlagstellen müssen in Zukunft als eigenständiges Gestaltungselement bewusst platziert werden. Die Eigenständigkeit wird damit gewährleistet, dass die Reklameanschlagstellen grundsätzlich frei stehend anzubringen sind. Frei stehend bedeutet am Boden stehend und nicht an einer Baute angebracht. Kann mit einer Platzierung der Reklameanschlagstelle an einer Hausfassade eine bessere Eingliederung erzielt werden, ist dies über eine Ausnahme nach Art. 26a Abs. 4 BZR möglich. Damit wird auch die Verhältnismässigkeit gewahrt. Der Antrag 1 wird abgewiesen.

Nach dem Antrag 2 in den Eingaben vom 24. Mai 2006 können die Einsprachen der Plakanda AWI AG und Plakanda AG sowie der Plakatron AG bezüglich der Artikel 26a Abs. 2 bis 4 als erledigt erklärt werden.

Zu den Anträgen 3 und 4 ist auszuführen, dass sich Bestimmungen des Artikels 26b BZR an den unterschiedlichen Empfindlichkeitsstufen der einzelnen Bauzonen orientieren. Im Sinne einer Standortabwägung sind dabei die verschiedenen Interessen (Ortsbild, Wirtschaft, Stadtbewohner und Konsumenten usw.) unterschiedlich zu gewichten. In den Schutzzonen sind die Interessen am intakten Ortsbild stärker als die Interessen der Wirtschaft. Dennoch ist auch in den Schutzzonen eine zurückhaltende Plakatierung möglich. Als geeignete Standorte drängen sich hier öffentliche Einrichtungen auf. Diese sind bereits aus anderen Gründen als der Plakatierung an zentralen Standorten platziert. Eine Kombination mit Reklamen ist daher sinnvoll. Sollte eine Reklameanschlagstelle auch sonst ohne Probleme mit dem Ortsbild vereinbar sein, ist eine Ausnahmegewilligung gestützt auf Art. 26a Abs. 4 möglich. Die punktgerasterten Hof- und Vorgartenbereiche konzentrieren sich auf das Bruchmatt- und Neustadtquartier. In diesen Bereichen bilden die Vorgärten und Hofbereiche vielfach die einzigen zusammenhängenden grünen Inseln in der dicht bebauten Innenstadt. Gemäss den Bebauungsplänen sind die punktgerasterten Hof- und Vorgartenbereiche von Hochbauten grundsätzlich freizuhalten. Es ist ein vordringliches Anliegen der Stadt Luzern, diese Zonen auch in Zukunft in ihrem Charakter zu bewahren. Eine mögliche Plakatierung in diesen Bereichen würde den bestehenden Druck auf diese Flächen (Parkplätze, öffentliche Nutzungen z. B. durch Gartenrestaurants usw.) weiter erhöhen und den Bemühungen des Stadtrates zuwiderlaufen. Plakate sind daher nicht zulässig. Die Anträge 3 und 4 werden abgewiesen.

Bezüglich der Anträge 5, 6 und 7 kann festgehalten werden, dass in den reinen Wohnzonen bei der Standortabwägung insbesondere die Interessen der Anwohner zu berücksichtigen sind. Zumindest in ihrem privaten Umfeld soll es den Stadtbewohnern möglich sein, sich den allgegenwärtigen Werbebotschaften entziehen zu können. Zudem sind Wohnzonen geprägt durch eine kleinteilige Bebauungsstruktur (frei stehende kleinteilige Gebäudevolumen, Quartierstrasse mit Vorgärten, Hecken, Zäune, Bäume usw.). Eine zurückhaltende Plakatierung entlang von übergeordneten Verkehrsachsen und auf Quartierplätzen mit zentralen Einkaufs-

und Dienstleistungsfunktionen ist auch in der Wohnzone möglich. Dabei soll wegen der kleinteiligen Bebauungsstruktur das kleinste Plakatformat F4 und in Ausnahmen das Format F200 verwendet werden. Nicht zulässig sind Megaposter, die aufgrund ihrer Grösse ganze Strassenzüge beherrschen. Auch Prismenwender bewirken aufgrund der Bewegung der Plakate eine erhöhte Störung und sind daher in den reinen Wohnzonen nicht zulässig. Unproblematischer verhält es sich in den Wohn- und Geschäftszonen sowie den Industrie- und Gewerbebezonen. Hier sind Reklamen aufgrund der gemischten Nutzung in den meisten Formaten möglich. Die Anträge 5, 6 und 7 werden abgewiesen.

Nach dem Antrag 8 in den Eingaben vom 24. Mai 2006 können die Einsprachen der Plakanda AWI AG und Plakanda AG sowie der Plakatron AG bezüglich der Artikel 26b Abs. 7 und 8 als erledigt erklärt werden.

8.2.3 Einsprache 3

Die Allgemeine Plakatgesellschaft Luzern stellt die folgenden Begehren:

1. Der Wortlaut der Art. 26a und 26b sei der Branchenterminologie anzupassen.
2. Art. 26a und 26b seien so abzufassen, dass neue Plakatformen und Formatbezeichnungen nicht verunmöglicht werden.
3. Art. 26a und 26b seien so abzufassen, dass neue Plakatwerbformen ebenfalls erfasst bzw. nicht verunmöglicht werden.
4. Temporäre Plakatreklamen im Bereich von Baustellen sowie für Veranstaltungen seien generell zuzulassen.
5. Art. 26a Abs. 1 sei zu streichen.
6. Art. 26b Abs. 1 Satz 2 sei so zu formulieren, dass Reklameanschlagstellen auch an neuen Arten von öffentlichen Einrichtungen zulässig seien.
7. Unter Art. 26b Abs. 2 sei für die Ortsbild-Schutzzonen B und C auch das Format F 12 zuzulassen (sofern es den Schutzcharakter der Zone nicht beeinträchtigt).
8. Art. 26b Abs. 4 sei zu streichen.
9. Art. 26b Abs. 6 sei durch Grünzone, Zone für öffentliche Zwecke und Zone für Sport- und Freizeitanlagen zu ergänzen und Abs. 7 sei zu streichen.
10. Art. 26b Abs. 8 sei zu streichen.
11. Art. 26b Abs. 7 sei so zu ergänzen, dass auch Grossformate zulässig seien.

Die Branchenterminologie spreche seit jeher von Plakatstellen (= Reklameanschlagstellen), bestehend aus einer oder mehreren Plakatflächen (von bestimmten Formaten). Ein Erlass solle zudem offen für zukünftige tatsächliche Entwicklungen sein. Die Fixierung auf Formate, die im Moment gängig seien (F4, F12, F200 usw.), sei deshalb nicht zweckmässig. Es würden sich neue Formate durchsetzen und bestehende Formate würden in den Massen oder in der Bezeichnung geändert. Weder § 3 Abs. 6 RVO noch der Entwurfstext machten hinreichend deutlich, wie weit neue Formen wie Prismenwender, Leucht- und elektronische Plakate erfasst würden. Der Textentwurf enthalte keinen Vorbehalt für temporäre Reklamen an Baustellen sowie für Veranstaltungen. Solche Plakate müssten durchgängig zulässig sein. In manchen

Situationen mache es keinen Unterschied, ob die Plakatwerbung an Fassaden, Mauern, Einfriedungen oder aber freistehend davor angebracht würden. Dass Reklameanschlagstellen nach Art. 26a Abs. 1 BZR freistehend anzubringen seien, widerspreche Art. 26b Abs. 1 BZR, wonach Anschlagstellen nur an öffentlichen Einrichtungen zulässig sein sollen. Art. 26b Abs. 1 Satz 2 BZR erwecke den Anschein der abschliessenden Aufzählung der dort aufgeführten öffentlichen Einrichtungen. Es sei deutlich zu machen, dass Plakatanschlagstellen auch an zukünftigen, neuen Formen öffentlicher Einrichtungen zulässig seien (z. B. Internet-Boxen, Fahrrad-Container). Mit der Nichtzulassung des Formates F 12 in den Ortsbild-Schutzzonen B und C werde vorausgesetzt, dass dieses Format den Schutzcharakter dieser Zonen in jedem Fall beeinträchtige. Situativ könne jedoch ein Format F 12 durchaus angepasst sein. Jede Einschränkung der Plakatwerbung sei eine Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit der Plakatwerbegesellschaften (und der Eigentumsfreiheit der Grundeigentümer). Der verfassungsmässige Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebiete nicht nur, dass eine Norm zur Erreichung des angestrebten Zwecks notwendig, sondern auch geeignet, zwecktauglich sei. Es sei nicht einzu- sehen, inwiefern die Nutzungsart der Bauzone zum angestrebten Ortsbildschutz einen sinn- vollen Bezug haben solle. Wohnzonen seien nicht grundsätzlich schutzwürdiger als andere Zonen. Dies gelte auch für die Grünzone, die Zone für öffentliche Zwecke und die Zone für Sport- und Freizeitanlagen. Nach der ergänzenden Einsprache vom 22. März 2006 wird an diesen Einsprachebegehren festgehalten, soweit sie im geänderten Text nicht berücksichtigt worden seien. Art. 26a Abs. 1 und Abs. 4 BZR seien nach wie vor zu streichen. Neu wird der Antrag gestellt, Art. 26b Abs. 7 BZR sei so zu ergänzen, dass auch Grossformate zulässig seien. Der Zusatz „grundsätzlich“ in Art. 26a Abs. 1 BZR bringe zwar zum Ausdruck, dass Ausnah- men möglich seien, nicht jedoch unter welchen Voraussetzungen, sodass der Bewilligungs- behörde fast unbegrenztes Ermessen zukomme. Gemäss erster Fassung von Art. 26b Abs. 4 seien in Wohnzonen abseits von Verkehrsachsen und Quartierplätzen wenigstens Plakate im Format F200 zulässig gewesen. Der geänderte Text sei zweideutig. Es stelle sich die Frage, ob sich die Vereinbarkeit mit dem Ortsbild nur auf das Format F200 oder auch auf das Format F4 beziehe. Die Beschränkung auf öffentliche Einrichtungen sei zwar in Art. 26b Abs. 7 BZR fal- len gelassen worden. Andererseits werde das Grossformat ausgeschlossen.

Soweit die Einsprecherin geltend macht, die umstrittenen Einschränkungen für Reklamen würden der Eigentumsgarantie, der Wirtschaftsfreiheit und dem Verhältnismässigkeitsprinzip widersprechen, wird auf die Ausführungen in Ziff. 8.2.1 verwiesen.

Reklameanschlagstellen sind dauernde Einrichtungen wie Anschlagwände und -säulen zum wechselnden Anschlag von Fremdreklamen auf öffentlichem oder privatem Grund (§ 3 Abs. 6 RVO). Genau um diese „Anschlagwände zum wechselnden Anschlag von Fremdreklamen“ geht es in der geplanten BZR-Ergänzung. An einem Standort sind meist mehrere solcher An- schlagwände und demzufolge mehrere Reklameanschlagstellen geplant. Die Terminologie ist somit zutreffend, wenn in Art. 26a Abs. 2 BZR von mehreren Reklameanschlagstellen an einem Standort gesprochen wird. Mit dem Begriff „Format“ wird die Grösse einer Reklame-

anschlagstelle bezeichnet. Der Wortlaut der BZR-Ergänzung basiert auf der Begriffsdefinition gemäss § 3 RVO. Der Antrag 1 wird abgewiesen.

Die Artikel 26a und 26b BZR wurden so abgefasst, dass der Entwicklung der Plakatformen Rechnung getragen werden kann. So wurden lediglich konkrete Aussagen über die erlaubte Grösse (Formate F4, F200, F12, Grossformat) der Reklameanschlagstellen in den einzelnen Zonen gemacht. Da diese Formate verschiedene Flächen beinhalten, können neue Formate einer dieser Abstufungen zugeordnet werden. Mit der Festlegung der Reklameformate, Reklameträger und Reklameanordnungen in den ausführenden Vorschriften nach Art. 26a Abs. 3 BZR kann der Stadtrat genügend flexibel auf Entwicklungen reagieren. Die Anträge 2 und 3 werden abgewiesen.

Reklamen, die während der Bauzeit über den Bau, die Bauherrschaft, die am Bau beteiligten Personen oder die vom Bau betroffenen Unternehmungen orientieren, bedürfen gemäss § 6 lit. e RVO keiner Bewilligung. Diese unterliegen somit nicht den BZR-Artikeln und werden wie bis anhin durch die Gewerbe- und Gesundheitspolizei beurteilt. Weil die temporären Plakate nicht Gegenstand von Art. 26a und 26b BZR sind, wird auf Antrag 4 der Einsprecherin nicht eingetreten.

Reklameanschlagstellen müssen in Zukunft als eigenständiges Gestaltungselement bewusst platziert werden. Zu den von der Einsprecherin angeführten behaupteten Widersprüchen gegenüber Art. 26b Abs. 7 BZR ist festzuhalten, dass hier nicht die Befestigungsart gemeint ist. Auch in Art. 26b Abs. 7 BZR gilt „grundsätzlich frei stehend“. Zur weiteren Begründung wird auf die Behandlung der Einsprachen 1 und 2 verwiesen. Der Antrag 5 wird abgewiesen.

Die Einsprecherin beantragt, dass Art. 26b Abs. 1 Satz 2 BZR so zu formulieren sei, dass Reklameanschlagstellen auch an neuen Arten von öffentlichen Einrichtungen zulässig seien. In der zweiten Auflage wurde die Aufzählung durch „insbesondere“ ergänzt. Soweit der Antrag 6 damit nicht als gegenstandslos erklärt werden kann, wird er abgewiesen.

Das Format F12 hat eine Fläche von 3,6 m² (Länge von 2,8 m und eine Höhe von 1,3 m), Format F200 dagegen nur eine solche von 2 m² (Länge von 1,2 m und eine Höhe von 1,7 m). Die Fläche von 3,6 m² ist mit dem Schutzcharakter der Ortsbild-Schutzzonen B und C nicht vereinbar. Kann mit einem F12 eine bessere Eingliederung erzielt werden, ist nach Art. 26a Abs. 4 BZR eine Ausnahme möglich. Der Antrag 7 wird abgewiesen.

In Wohnzonen stehen die Interessen der Quartierbewohner im Vordergrund. Die Stadtbewohner sollen sich zumindest in ihrem privaten Umfeld der Plakatwerbung entziehen können. Zudem sind Wohnzonen zumeist geprägt durch eine kleinteilige Bebauungsstruktur (frei stehende kleinteilige Gebäudevolumen, Quartierstrasse mit Vorgärten, Hecken, Zäune, Bäume usw.). Trotz dieser Einschränkungen ist die Plakatierung auch in Wohnzonen möglich, nämlich dort, wo sich die Privatheit mit geschäftlichen Nutzungen mischt: an übergeordneten

Verkehrsachsen und auf Quartierplätzen mit zentraler Einkaufs- und Dienstleistungsfunktion. Dabei soll wegen der kleinteiligen Bebauungsstruktur das kleinste Plakatformat F4 und in Ausnahmen das Format F200 verwendet werden. Der Antrag 8 wird abgewiesen.

Die in Art. 26b Abs. 7 erwähnten Zonen dienen als Freifläche (Grünzone), der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Zone für öffentliche Zwecke), verschiedenen Sport-, Spiel- und Freizeitbedürfnissen (Zone für Sport- und Freizeitanlagen) und somit nicht dem Geschäft. Die Einschränkung der Plakatierung auf die vorgesehenen Formate F4, F200 und F12 ist daher gerechtfertigt. Dagegen lässt sich ein Grossformat nicht mit den Zonenbestimmungen vereinbaren. Die Anträge 9 und 11 werden abgewiesen.

Weil es sich bei der Landwirtschaftszone und beim übrigen Stadtgebiet (mit Ausnahme des Bahnareals) um Nichtbauzonen handelt, sind Reklameanschlagstellen bereits gemäss übergeordnetem Recht nicht zulässig. Art. 26b Abs. 8 BZR hat nur erklärenden Charakter. Antrag 10 auf Streichung von Art. 26b Abs. 8 BZR wird daher abgewiesen.

8.2.4 Einsprache 4

Die Impacta AG hat folgende Anträge gestellt:

1. Die in Art. 26a und 26b BZR verwendeten Begriffe wie beispielsweise Reklameanschlagstellen seien der branchenüblichen Terminologie anzupassen.
2. Art. 26a Abs. 2 BZR sei zu streichen.
3. Art. 26b BZR sei dahingehend zu ergänzen, dass in den Ortsbild-Schutzzonen B und C auch das Format F12 möglich sei.
4. Art. 26b Abs. 4 BZR sei zu streichen.
5. Art. 26b BZR sei zu ergänzen mit der Grünzone, der Zone für öffentliche Zwecke und der Zone für Sport- und Freizeitanlagen; Abs. 7 sei zu streichen.
6. Die Art. 26a und 26b BZR seien so abzufassen, dass künftige neue Plakatformate, Formatbezeichnungen sowie gegebenenfalls neue Plakatformen nicht verunmöglicht würden.

Zur Begründung führt die Einsprecherin zusammenfassend aus, branchenüblich werde von Reklameeinrichtungen gesprochen, womit sämtliche in der Aussenwerbung gängigen Werbemittel, unabhängig von Eigen- oder Fremdwerbung, gemeint seien. Plakatstellen oder Plakatanschlagstellen würden dagegen aus einer oder mehreren Plakatflächen eines bestimmten Formates bestehen. Raumplanerisch könne in bestimmten Situationen eine bessere Gesamtwirkung erzielt werden, wenn sie an Fassaden, Einfriedungen, Mauern usw. angebracht seien. In den Ortsbild-Schutzzonen B und C könne sich eine Reklameanschlagstelle im Format F12 unter gewissen Umständen besser einordnen als eine im Format F200. Es sei nicht einzusehen, weshalb in Wohnzonen Plakate generell unzulässig sein sollen und weshalb Ausnahmen im Format F4 und F200 bewilligt werden könnten. Insbesondere entlang stark frequentierter Verkehrsachsen, auf Plätzen, im Bereich von Einkaufszentren usw. müsse Plakatierung in allen Formaten zulässig sein. Als Reklamekonzessionärin der Schweizerischen Bundesbahnen seien sie darauf angewiesen, insbesondere auch in der Zone für öffentliche Zwecke Plakatstellen

bewirtschaften zu können. Aussenwerbung und insbesondere Plakatwerbung entwickle sich laufend weiter. Art. 26a BZR solle sich daher nicht auf die zur Zeit gängigen Formate und Plakatformen beschränken, sondern offen und anpassungsfähig sein.

Wie bereits in der Behandlung der Einsprache 3 ausgeführt, basiert der Wortlaut der BZR-Ergänzung auf der Begriffsdefinition gemäss § 3 RVO. Der Antrag 1 wird daher abgewiesen. In Art. 26a Abs. 2 BZR wird festgelegt, wann auf Stadtgebiet für einen Standort eine gemäss § 15 Abs. 1 lit. b RVO unzulässige Häufung vorliegt. Für die Formate F200 und F12 sind am gleichen Standort maximal drei Reklameanschlagstellen, für das Format F4 maximal vier Reklameanschlagstellen und für das Grossformat eine Reklameanschlagstelle zulässig. Weil die Häufung von Reklamen für das Ortsbild massgebend ist, wird der Antrag 2 abgewiesen.

Das Plakat F12 hat eine Fläche von 3,6 m² (Länge von 2,8 m und Höhe von 1,3 m). Das F200 dagegen nur eine Fläche von 2 m² (Länge von 1,2 m und Höhe von 1,7 m). Die Fläche von 3,6 m² ist mit dem Schutzcharakter der Ortsbild-Schutzzonen B und C nicht vereinbar. Kann mit einem Plakat F12 eine bessere Eingliederung erzielt werden, ist nach Art. 26a Abs. 4 BZR eine Ausnahme möglich. Der Antrag 3 wird abgewiesen.

Wohnzonen weisen eine hohe Empfindlichkeit auf. Gerade hier ist es wichtig, die Plakatierung einzuschränken. Es wird dazu auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen. Der Antrag auf Streichung von Art. 26b Abs. 4 BZR wird abgewiesen.

In der zweiten Auflage wurde in Art. 26b Abs. 8 BZR das Bahnareal vom übrigen Stadtgebiet ausgenommen. Soweit wird Antrag 5 als gegenstandslos erklärt. Die in Art. 26b Abs. 7 BZR erwähnten Zonen dienen als Freifläche (Grünzone), der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Zone für öffentliche Zwecke), verschiedenen Sport-, Spiel- und Freizeitbedürfnissen (Zone für Sport- und Freizeitanlagen) und somit nicht dem Geschäft. Die Einschränkung der Plakatierung auf die vorgesehenen Formate F4, F200 und F12 ist daher gerechtfertigt. Der Antrag 5 wird in diesem Punkt abgewiesen.

Nach Art. 26a Abs. 3 BZR wird der Stadtrat über Reklameformate, Reklameformen, Reklameanordnung, Megaposter und Kleinplakate ausführende Vorschriften erlassen. Damit sind neue Plakatformate, Formatbezeichnungen und neue Plakatformen möglich. Der Antrag 6 wird abgewiesen.

9 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen deshalb, der Ergänzung des städtischen Bau- und Zonenreglements durch Art. 26a und 26b BZR zuzustimmen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 22. November 2006

Urs W. Studer
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 48 vom 22. November 2006 betreffend

Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern; Ergänzung durch Bestimmungen über Reklameanschlagstellen; Einsprachebehandlung,

gestützt auf den Bericht der Baukommission,

in Anwendung von § 17 Abs. 2 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989, § 4 der kantonalen Reklameverordnung sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und 4 sowie Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. Die Einsprachen der Plakanda AWI AG und der Plakanda AG sowie der Plakatron AG werden bezüglich Art. 26a Abs. 2 bis 4 und Art. 26b Abs. 7 und 8 BZR als erledigt erklärt. Im Übrigen werden die Einsprachen abgewiesen.
- II. Die Einsprache der Allgemeinen Plakatgesellschaft Luzern wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird bzw. soweit diese nicht wegen Gegenstandslosigkeit als erledigt erklärt wird.
- III. Die Einsprache der Impacta AG wird abgewiesen, soweit diese nicht wegen Gegenstandslosigkeit als erledigt erklärt wird.
- IV. Das Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern vom 5. Mai 1994 wird wie folgt geändert:
 1. **Art. 26a Reklameanschlagstellen, allgemeine Bestimmungen**
 - ¹ Reklameanschlagstellen sind grundsätzlich frei stehend anzubringen.
 - ² Für die Formate F200 und F12 sind am gleichen Standort maximal drei Reklameanschlagstellen, für das Format F4 maximal vier Reklameanschlagstellen und für das Grossformat eine Reklameanschlagstelle zulässig.
 - ³ Über die Reklameformate, Reklameformen, Reklameträger, Reklameanordnung, Megaposter und Kleinplakate erlässt der Stadtrat ausführende Vorschriften.
 - ⁴ Der Stadtrat kann Ausnahmen zu den Bestimmungen des Bau- und Zonenreglements über die Reklameanschlagstellen gewähren, sofern dadurch keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen beeinträchtigt werden.

Art. 26b Reklameanschlagstellen in den einzelnen Zonen

¹ In der Ortsbild-Schutzzone A sind grundsätzlich keine Reklameanschlagstellen zulässig. Ausnahmen sind Reklameanschlagstellen an öffentlichen Einrichtungen (insbesondere Bushaltestellen, Cityplan-Ständer, Telecab, WC-Anlagen) und F4-Kulturplakate, sofern der Schutzcharakter der Zone nicht beeinträchtigt wird.

² In den Ortsbild-Schutzonen B und C sind Reklameanschlagstellen in den Formaten F4 und F200 zulässig, sofern sie den Schutzcharakter der Zonen nicht beeinträchtigen.

³ In den gemäss Bebauungsplänen punktgerasterten Hof- und Vorgartenbereichen sind Reklameanschlagstellen nicht zulässig.

⁴ In der Wohnzone sind grundsätzlich keine Reklameanschlagstellen zulässig. Entlang von übergeordneten Verkehrsachsen und auf Quartierplätzen mit zentraler Einkaufs- und Dienstleistungsfunktion können Reklameanschlagstellen im Format F4 bewilligt werden, ausnahmsweise Reklameanschlagstellen im Format F200, soweit dies mit dem Ortsbildcharakter vereinbar ist. Nicht zulässig sind insbesondere Megaposter und Prismenwender.

⁵ In der Wohn- und Geschäftszone sind Reklameanschlagstellen in den Formaten F4, F200 und F12 zulässig. Bei guter Eingliederung können Reklameanschlagstellen im Grossformat bewilligt werden.

⁶ In der Industrie- und Gewerbezone sind Reklameanschlagstellen in allen Formaten zulässig.

⁷ In der Grünzone, der Zone für öffentliche Zwecke sowie der Zone für Sport- und Freizeitanlagen sind Reklameanschlagstellen in den Formaten F4, F200 und F12 zulässig.

⁸ In der Landwirtschaftszone und im übrigen Stadtgebiet (mit Ausnahme des Bahnareals) sind Reklameanschlagstellen nicht zulässig.

2. Die Änderung gemäss Ziffer IV.1 tritt mit der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

V. Der Beschluss gemäss Ziffer IV unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 8. Februar 2007

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Cony Grünenfelder
Ratspräsidentin

Toni Göpfert
Stadtschreiber