

Auszug
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 7. Dezember 2011

1501. Dringliche Schriftliche Anfrage von Matthias Probst und 42 Mitunterzeichnenden betreffend Strategie und rechtliche Grundlagen zur Bewirtschaftung der Plakatstellen auf öffentlichem und privatem Grund. Am 9. November 2011 reichte Matthias Probst (Grüne) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2011/424, ein:

Begründung:

National wie international hat die Stadt Zürich eine sehr hohe Dichte an Werbeplakaten. Mit Abschluss der letzten Plakatverträge mit den beiden Unternehmen APG und Clear Channel wurden die Werbeflächen auf öffentlichem Grund zusätzlich um 15 % erhöht. Heute besitzt die Stadt Zürich auf öffentlichem Grund rund 2200 Plakatstellen. Hinzu kommen rund 6000 Stellen auf Privatgrund, die vom öffentlichen Grund aus sichtbar sind. Mit Plakaten auf öffentlichem Grund verdient die Stadt 2,2 Millionen Franken jährlich. Die Verträge sind nicht öffentlich einsehbar. Für die Plakatstellen auf Privatgrund erhält die Stadt nichts, obwohl diese Plakate ihren Wert einzig und alleine dadurch generieren, dass sie vom öffentlichen Grund aus sichtbar sind (horizontale Luftsäule). Einmal erteilte Bewilligungen für Plakatstellen auf Privatgrund kann die Stadt nicht mehr entziehen, auch wenn sich die raumplanerischen und gestalterischen Anforderungen verändert haben.

Im Hinblick auf die Neuausschreibung der Plakatverträge bitten die Unterzeichnenden den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist Aussenwerbung Teil der mittel- und langfristigen Stadtplanung? Wie sieht der Stadtrat die Situation von Aussenwerbung in zwanzig Jahren?
2. Verfügt die Stadt Zürich über ein Inventar der Plakatstellen auf Privatgrund? Wenn ja, kann dieses offengelegt werden? Wenn nein, gedenkt der Stadtrat eines zu erstellen?
3. Könnte sich der Stadtrat vorstellen, eine Gesetzesänderung herbeizuführen, die es erlaubt, nach einer angemessenen Frist einmal erteilte Bewilligungen für Plakatwerbung auf Privatgrund erneut zu prüfen?
4. Weshalb ist die Nutzung der horizontalen Luftsäule für Plakatwerbung auf Privatgrund kostenlos?
5. Wie sieht der Stadtrat die Möglichkeit, für Plakatstellen auf Privatgrund, die vom öffentlichen Grund aus sichtbar sind, eine Abgabe in Form einer Benützungsgebühr zu verlangen? Welche rechtlichen Grundlagen müssten dafür geschaffen werden? Wie lange würde es dauern, bis eine solche Abgabe eingeführt werden kann?
6. Warum wurden die Plakatverträge nicht offengelegt, obwohl es sich um eine öffentliche Ausschreibung handelte? Gedenkt der Stadtrat sie offenzulegen, bevor eine Neuausschreibung stattfindet?
7. Ist der Stadtrat der Ansicht, dass die Höhe der Einnahmen aus den Plakatverträgen (inklusive Gegengeschäften wie Kulturplakatierung) marktüblich ist?
8. Könnte sich der Stadtrat vorstellen, auf kommerzielle Plakate auf öffentlichem Grund zu verzichten?
9. Könnte sich der Stadtrat vorstellen, Kulturplakate selber zu bewirtschaften?
10. Könnte sich der Stadtrat vorstellen, Zürich als werbefreie Stadt zu positionieren?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Grundsätzliches

Im nationalen Vergleich und in der Relation zur Grösse hat die Stadt Zürich durchschnittlich viele Plakatwerbbestellen im öffentlichen Grund. Es ist sogar so, dass der Anteil der kommerziellen Plakate für nationale und internationale Werbekampagnen im Vergleich mit anderen Schweizer Städten eher unterdurchschnittlich ausfällt und das Volumen an kommerzieller Werbung mit der letzten Ausschreibung nicht um 15 Prozent, sondern lediglich um 4 Prozent erhöht wurde.

Die Bewilligungspflicht für alle Plakatwerbbestellen und auch die Voraussetzungen zur Erteilung einer Bewilligung basieren weitgehend auf den Vorschriften des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) sowie des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich (PBG). Die Stadt Zürich kann nur für den öffentlichen Grund bzw. ihre eigenen Liegenschaften ergänzende oder weitergehende Regelungen erlassen. Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1: Aussenwerbung ist in Zürich seit Jahrzehnten integrierter Teil der Stadtplanung. Die Fachstelle Reklamebewilligungen im Amt für Städtebau ist einerseits für das Bewilligungsverfahren für Reklameanlagen zuständig und erarbeitet andererseits in Zusammenarbeit mit anderen Fachstellen für verschiedene Bereiche des Städtebaus strategische Instrumente zum Thema Aussenwerbung. Namentlich gehören die 2006 lancierten Konzepte für die Kategorien Reklameanlagen, Megaposter und Plakatwerbung dazu. Diese Instrumente bilden die Grundlagen für eine konsequente und rechtsgleiche Anwendung der massgeblichen Vorschriften.

Zu Frage 2: Das Amt für Städtebau hat im Jahr 2005 sämtliche Plakatwerbbestellen auf öffentlichem und privatem Grund überprüft, die einzelnen Anlagen fotografiert und die Standorte georeferenziert erfasst. Bis anhin war es kein Bedürfnis diese Standorte aufzubereiten und öffentlich zugänglich zu machen. Eine Veröffentlichung ist nicht geplant.

Zu Frage 3: Wie bereits einleitend festgehalten, wird das Bewilligungsverfahren für Plakatwerbbestellen weitgehend durch das SVG und das kantonale Planungs- und Baugesetz bestimmt. Plakatwerbbestellen sind gemäss § 309 Abs. 1 lit. m PBG bewilligungspflichtig. Sofern eine Plakatwerbbestelle diesen gesetzlichen Anforderungen entspricht, ist sie zu bewilligen. Eine Befristung der Bewilligungsdauer oder die Erhebung von weitergehenden Benützungsgebühren für die Wirkung in den öffentlichen Grund sind im übergeordneten Recht nicht vorgesehen. Rechtskräftig erteilte Bewilligungen, von denen der Berechtigte bereits Gebrauch gemacht hat, können nur unter den strengen Voraussetzungen des Widerrufs aufgehoben werden.

Zu Frage 4: Die Erhebung von öffentlichen Abgaben – insbesondere von Steuern und Gebühren – bedarf einer gesetzlichen Grundlage (Legalitätsprinzip). In der Gesetzgebung des Kantons Zürich findet sich keine gesetzliche Grundlage, die es den Gemeinden erlaubt, Steuern oder andere Abgaben für die rechtmässige Nutzung des Privatgrunds oder die Nutzung der horizontalen Luftsäule durch Plakatwerbbestellen zu erheben. Jedoch sind für die Bewilligungsverfahren von Plakatwerbbestellen auf dem Privatgrund in der Regel Gebühren für den entsprechenden Aufwand der zuständigen Verwaltungsstellen zu bezahlen.

Zu Frage 5: Wie bereits unter Ziff. 4 ausgeführt, fehlt im kantonalen Recht eine gesetzliche Grundlage für die Einführung einer entsprechenden Benützungsgebühr durch die Gemeinden. Falls eine solche Grundlage rechtskräftig geschaffen würde, könnte je nach deren Ausgestaltung eine solche Abgabe durch ein Ausführungsgesetz des Gemeinderates oder eine Verordnung des Stadtrates eingeführt werden. Der Zeitbedarf für diese Gesetzesänderungen lässt sich derzeit nicht abschätzen.

Zu Frage 6: Im Zuge der letzten öffentlichen Ausschreibung im Jahr 2006 wurden die Ausschreibungsunterlagen und damit auch die Vertragsbedingungen für Anbietende und weitere Interessierte offengelegt. Diese Unterlagen wurden auf Anfrage versandt oder konnten auf der Website der Stadt Zürich heruntergeladen werden.

Die Vertragsbedingungen mit den Vorgaben des Plakatierungskonzeptes (PK06) wurden unverändert in die Plakatverträge aufgenommen. An der Offenlegung der weiteren Vertragsbedingungen – namentlich zur Höhe der Abgaben – besteht kein öffentliches Interesse, welches die Interessen der Pächterinnen an der Vertraulichkeit dieser Angaben überwiegt.

Zu Frage 7: Die Pacht für die Bewirtschaftung der Plakatwerbbestellen wurde 2006 öffentlich

ausgeschrieben. Zehn Firmen reichten ein Angebot ein, und die insgesamt 2199 Plakatflächen, aufgeteilt auf 16 Lose, wurden an die Meistbietenden vergeben. Bei offenen Verfahren und der Vergabe an die Meistbietenden kann davon ausgegangen werden, dass Marktpreise erzielt werden.

Zu Frage 8: Der Stadtrat sieht es als öffentliche Aufgabe, den öffentlichen Grund angemessen zu bewirtschaften und zugunsten der Allgemeinheit Erträge für die Stadtkasse zu erwirtschaften. Plakatwerbung in verträglicher Anzahl, die gut in die gebaute und landschaftliche Umgebung integriert ist, kann den öffentlichen Raum bereichern.

Zu Frage 9: Der Stadtrat sieht es nicht als Aufgabe der Stadt, Plakatwerbungen im öffentlichen Grund selber zu bewirtschaften, sondern überlässt dies dafür spezialisierten Firmen. Dass die Stadt personelle Ressourcen und betriebliche Infrastrukturen zu diesem Zweck aufbauen würde, erachtet der Stadtrat nicht als sinnvoll.

Zu Frage 10: Der Stadt bleibt aufgrund der kantonalen Gesetze bei Plakatwerbungen auf Privatgrund (abgesehen von städtischen Liegenschaften) in dieser Frage kein Gestaltungs- bzw. Handlungsspielraum (vgl. Antwort zu Frage 3). Ein Verzicht auf Werbung im öffentlichen Grund würde somit das Ziel einer werbefreien Stadt nur teilweise verwirklichen. Dazu ergäben sich neben dem Verzicht auf Einnahmen auch schlechtere Bedingungen für das Gewerbe, indem für die Werbung interessante Standorte entfielen.

Vor dem Stadtrat

der Stadtschreiber

Ralph Kühne