



Stadt Biel
Ville de Bienne

20150324

Bericht des Gemeinderates an den Stadtrat

betreffend

Totalrevision des Reglements über die Reklame in der Stadt Biel

Sehr geehrter Herr Stadtratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In Kürze

Reklamen gehören zu einem lebendigen Stadtbild. Sie umfassen alle Mittel, mit denen die Aufmerksamkeit von Passantinnen und Passanten auf Geschäfte, Produkte, Dienstleistungen oder andere Aktivitäten gelenkt wird. Reklame- oder Plakatträger im öffentlichen Raum sowie Firmenanschriften und weitere Reklamen an oder auf Gebäuden erfordern in der Regel eine Baubewilligung. Die Regelung bietet den wirtschaftlichen Akteuren genügend Spielraum und gewährleistet gleichzeitig, dass das Stadtbild, die Lebensqualität und die Sicherheit im öffentlichen Raum nicht beeinträchtigt werden.

Das «Reglement über die Reklame in der Stadt Biel» aus dem Jahr 2002 wird mit dieser Vorlage einer Totalrevision unterzogen:

- um angesichts der rasanten Entwicklungen im Werbemarkt die bewährte Bewilligungspraxis zeitgemäss weiterzuführen und die Gleichbehandlung der Gesuchstellenden zu gewährleisten;
- um weiterhin der Freiheit von Gewerbe und Wirtschaft bei Einsatz und Gestaltung von Reklamen Rechnung zu tragen und gleichzeitig eine gute Einbettung von Reklamen in ihr Umfeld zu gewährleisten;
- um neue Formen von Reklamen, insbesondere digitale Reklamen, zu berücksichtigen;
- um Umwelt- und Lebensqualität zu wahren, nicht zuletzt im Zusammenhang mit digitalen und leuchtenden Reklamen;
- um die Zweisprachigkeit auch im Werbebereich zu verankern.

Im neuen Reklamereglement werden wie bisher Firmenanschriften, Eigen- und Fremdreklamen (v.a. Plakatierung) spezifisch behandelt. Bestimmungen für das Anbringen von Reklamen im Gemeindegebiet werden neu gruppiert und präzisiert. Die bisherigen Plakatierungspläne werden in einem einzigen Plakatierungsplan zusammengefasst. Die Möglichkeiten zum Anbringen von Reklamen insgesamt werden aber nicht verringert. Die geeignete Berücksichtigung besonderer Verhältnisse wird mittels Reklamekonzepten gewährleistet. Solche kommen zum Beispiel bei grösseren Gebäudekomplexen mit unterschiedlichen Nutzungen oder bei Reklamen an für das Stadtbild sensiblen Orten zur Anwendung.

Damit die Totalrevision in Kraft treten kann, ist ein zustimmender Beschluss des Stadtrates sowie in der Volksabstimmung und anschliessend die Genehmigung durch das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) erforderlich.

1 Ausgangslage

Reklamen umfassen alle Mittel, mit denen die Aufmerksamkeit von Passanten und Passantinnen auf Geschäfte, Produkte, Dienstleistungen oder andere Aktivitäten gelenkt werden soll. Es handelt sich um Firmen- und weitere Reklame-Anschriften an oder auf Gebäuden sowie um Plakat- oder andere Werbeträger im öffentlichen Raum. Reklamen gehören zu einem lebendigen Stadtbild.

Die zunehmende Grösse der Werbeträger und deren Digitalisierung führen zu einer anderen und oft stärkeren Beeinflussung und Beanspruchung des öffentlichen Raumes. Dies erfordert klare und wirkungsvolle Regeln im Interesse einer guten Einbettung ins städtische Umfeld allgemein und in der jeweils speziellen Situation vor Ort. Eine explizite Regelung ermöglicht es, eine klare Linie für das Anbringen von Reklamen festzulegen und so Transparenz und Gleichbehandlung der Gesuchstellenden zu gewährleisten. In diesem Sinne wurde die vorliegende Totalrevision des Reklamereglements in der Stadt Biel erarbeitet.

Die Bestimmungen zielen darauf, Reklamen soweit zu ermöglichen, als dadurch Landschaft, Stadtbild, Lebensqualität und Sicherheit nicht beeinträchtigt oder gefährdet werden. Der Freiheit von Gewerbe und Wirtschaft bei Einsatz und Gestaltung von Reklamen soll weiterhin Rechnung getragen werden.

Im Weiteren sollen die in Biel geltenden Grundsätze zur Zweisprachigkeit neu auch im Reklamereglement verankert werden. Dies nicht zuletzt deshalb, weil in den letzten Jahren parlamentarische Vorstösse verlangten, Reklamen, welche vom öffentlichen Grund aus ersichtlich sind, in beiden Amtssprachen anzubringen.

2 Auslöser des Planungsverfahrens

Die Bewilligung von Reklamen ist in der Stadt Biel mit einem Reglement aus dem Jahr 2002, einer dazugehörigen Verordnung und mehreren Plakatierungsplänen geregelt. Diese Instrumente sind revisionsbedürftig: Einerseits sind formelle Anpassungen an inzwischen geändertes übergeordnetes (kantonales und nationales) Recht erforderlich. Andererseits sollen neue Formen von Reklamen einbezogen werden – insbesondere auch digitale Reklamen, beispielsweise Monitore mit bewegten Bildern. Die bisherige Regelung soll zudem neu in nur noch in einem Reglement mit einem Plan übersichtlicher gestaltet werden.

Da es beim vorliegenden Geschäft um eine Anpassung der baurechtlichen Grundordnung geht, ist zum Beschluss eine Volksabstimmung erforderlich.

3 Inhalt der Totalrevision

Das neue Reklamewesen in der Stadt Biel besteht aus einem Reglement über die Reklame (Reklamereglement) und einem Plakatierungsplan. Sie sind beide integraler Bestandteil der baurechtlichen Grundordnung. Das Reglement betrifft ausschliesslich baubewilligungspflichtige Reklamen.

Das neue **Reglement** ist in drei Kapitel gegliedert:

1. Kapitel 1 behandelt die allgemeinen Bestimmungen, namentlich die Begrifflichkeit in Sachen Reklame, die auf der Grundlage der Bernischen Systematischen Information Gemeinden BSIG 7/725.1/8.1 präzisiert wurde.
2. Kapitel 2 behandelt die Firmenanschriften und Eigenreklamen. Es handelt sich dabei also hauptsächlich um Firmenanschriften, die auf ein Unternehmen hinweisen und am Gebäude angebracht sind, in welchem das Unternehmen seine Geschäftstätigkeit ausübt, oder in dessen unmittelbarer Nähe
3. Kapitel 3 behandelt die Fremdreklamen, insbesondere die Plakatierung.

Der **Plakatierungsplan** definiert die zulässige Dichte von Fremdreklamen entlang der dafür geeigneten Strassen.

Die aktuelle Verordnung über die Reklame wird aufgehoben. Sie enthält fast nur Bestimmungen zur ehemaligen Reklamekommission, deren Aufgabe es war, Reklamen zu bewilligen, die nicht einem Baubewilligungsverfahren unterstellt waren. Diese Aufgabe wird – aufgrund von Änderungen in der übergeordneten Gesetzgebung zur Baubewilligungspflicht von Reklamen – zwischenzeitlich vollumfänglich durch die Baubewilligungsbehörde wahrgenommen. Die noch aktuellen Inhalte der Verordnung sind im neuen Reklamereglement integriert.

Nachfolgend die wichtigsten Inhalte des neuen Reklamereglements:

Kapitel 1 präzisiert den Geltungsbereich des Reglements, welches zusammen mit dem Plakatierungsplan das Anbringen von baubewilligungspflichtigen Reklamen auf dem gesamten Gemeindegebiet ordnet. Die Bestimmungen zielen darauf ab, Reklamen soweit zu ermöglichen, als dadurch Landschaft, Ortsbild, Lebensqualität und Sicherheit nicht beeinträchtigt oder gefährdet sind. Dafür werden Kriterien definiert. Auch wird der Baubewilligungsbehörde ermöglicht, fallweise ein umfassendes Reklamekonzept für einen erweiterten Perimeter zu verlangen (Art. 4). Bezüglich der verwendeten Begriffe (beispielsweise «Fremdreklame» oder «Firmenanschrift») orientiert sich das Reglement an den Begriffsdefinitionen des Kantons Bern.

Um die Bieler Zweisprachigkeit zu unterstützen, verlangt Artikel 5, dass Reklamen in der Stadt Biel grundsätzlich in den beiden Amtssprachen zu konzipieren sind.

Artikel 6 gibt der Baubewilligungsbehörde weiterhin die Kompetenz, insbesondere zum Schutz der Wohnbevölkerung und der natürlichen Umwelt, Beleuchtungszeiten, -stärken und Bildwechselraten für beleuchtete und digitale Reklamen einzuschränken. Dies gilt auch für Reklamen in Schaufenstern, die vom öffentlichen Verkehrsraum her wahrnehmbar sind. Auch für den Fall, dass Leuchtreklamen der Verkehrssicherheit oder dem Ortsbild- und Landschaftsschutz zuwiderlaufen, kann die Stadt im Bauentscheid strengere Vorgaben

machen. Mit den Bestimmungen im Reglement werden zum Beispiel Blendwirkungen, andere übermässige Immissionen und solche, die zu gefährlichen Ablenkungen führen könnten, vermieden.

Kapitel 2 nennt die Bedingungen für die Anordnung von Firmenanschriften und Eigenreklamen an und vor Hausfassaden sowie bei Schaufenstern. Auch werden Gebiete definiert, wo auf Basis eines Reklamekonzeptes Abweichungen von den Bestimmungen möglich sind. Beleuchtete Firmenanschriften und digitale Eigenreklamen werden speziell geregelt.

Kapitel 3 definiert als Plakatträger für Fremdreklamen – ergänzend zu den bereits bisher geregelten Plakatanschlagstellen, Cityplananlagen und dem Stadtmobiliar – zusätzlich Träger für digitale Reklamen und «Träger für freie Plakatierung». Bei den Letzteren handelt es sich um Plakatsäulen oder andere Elemente zum Anbringen von Werbung für verschiedene kulturelle oder gesellschaftliche Aktivitäten.

Für die Anordnung von Fremdreklamen ist der Plakatierungsplan massgebend. Der Plan unterscheidet verschiedene Strassenkategorien (zum Beispiel Langsamverkehrs- oder Hauptverkehrsachsen) und Plätze. Je nachdem, welche Verkehrsteilnehmenden als Zielgruppe der Reklamen angesprochen werden, sind unterschiedliche Plakatformate und eine andere Plakatdichte zulässig.

Leuchtende Fremdreklamen beeinflussen das Umfeld (bezüglich Wohnqualität, Verkehrssicherheit, Ortsbild usw.) stärker als nicht leuchtende Reklamen. Die Standortwahl wird deshalb aufgrund der Wirkung im Einzelfall beurteilt. Dabei wird zwischen Leuchtplakaten und digitalen Reklamen unterschieden. Zur Beurteilung neuer Formate digitaler Reklamen verlangt die Baubewilligungsbehörde ein grossräumiges Reklamekonzept für den gesamten betroffenen Stadtraum.

4 Verfahren

4.1 Öffentliche Mitwirkung

Das öffentliche Informations- und Mitwirkungsverfahren fand vom 20. Juli bis 31. August 2016 statt. Insgesamt nahmen 12 Organisationen und Privatpersonen Stellung zum Reklamereglement. Die Stossrichtung der Totalrevision wurde grundsätzlich begrüsst. Gewisse Mitwirkende erachteten jedoch die neuen Bestimmungen als zu restriktiv oder als nicht durchsetzbar.

Aufgrund der im Mitwirkungsverfahren geäusserten Bedenken wurden unter anderem die im Reglement verwendeten Begriffe präzisiert. Auch wurden Dachreklamen auf die Arbeitszone beschränkt und auf Situationen, wo sie mit einem Konzept als verträglich erachtet werden. Dies betrifft Firmenanschriften; Eigenreklamen sind auf Dächern im ganzen Stadtgebiet nicht mehr zulässig (Art. 10). Auf Basis eines Reklamekonzeptes sind hingegen bei an den Bahnhofplatz angrenzenden Dächern Fremdreklamen für Firmen mit einer starken lokalen Verankerung möglich (Art. 13).

4.2 Kantonale Vorprüfung

Die überarbeiteten Reglementsbestimmungen wurden dem kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR im März 2019 zur Vorprüfung vorgelegt. Aufgrund von darauffolgenden Anpassungen betreffend Bestimmungen zu digitalen Reklamen – ausgelöst durch zwischenzeitliche Beschwerden bei Baubewilligungsfällen – erfolgte im Juli 2020 eine zweite Vorprüfung. Diese ergab, dass das neue Reglement genehmigungsfähig ist.

4.3 Öffentliche Auflage

Die öffentliche Auflage wurde vom 6. April bis 5. Mai 2021 durchgeführt. Es erfolgten drei Einsprachen seitens der Bieler Kulturorganisationen AAOC, der Plakatgesellschaft APG und des Schweizer Werbeauftraggeberverbandes SWA. Diese betreffen insbesondere die für alle Reklamen verlangte zweisprachige Konzipierung, im Weiteren die Vorgaben für mögliche Standorte und zulässige Dichten von Fremdreklamen gemäss dem Plakatierungsplan, sowie die Möglichkeiten für kulturelle und freie Plakatierung in der Altstadt. Anlässlich von Einspracheverhandlungen wurden alle drei Einsprachen aufrechterhalten.

Aufgrund der Einwände seitens der Kulturorganisationen wurde das ursprünglich vorgesehene Verbot von Fremdreklamen in der Altstadt durch eine Regelung ersetzt, die ermöglicht, dass dort auf so genannten «Trägern für freie Plakatierung» insbesondere kulturelle Anlässe beworben werden können. Kommerzielle Fremdreklamen bleiben weiterhin ausgeschlossen. Die Bieler Kulturorganisationen AAOC haben ihre Einsprache daraufhin zurückgezogen.

Die zweite öffentliche Auflage des Reklamereglements erfolgte vom 13. Juli bis am 19. August 2022 und zeitigte keine weiteren Einsprachen.

4.4 Aufrechterhaltene Einsprachepunkte

Zulässige Dichte von Fremdreklamen

APG und SWA bestreiten insbesondere die maximal zulässigen Dichten von Plakatträgern respektive Plakatstellen für Fremdreklamen: Es handle sich um zu grosse Einschränkungen der (Ge-)Werbefreiheit.

Aus Sicht des Gemeinderats enthält der Plakatierungsplan aber weiterhin alle wichtigen Durchgangsstrassen, Einfallsachsen oder Strassenzüge, welche für eine Plakatierung geeignet sind. Das neue Reklamereglement belässt einen insgesamt mindestens so grossen Spielraum für gut integrierte Plakatierung wie das bisherige. So sind auf der Basis eines Reklamekonzepts zum Beispiel mehr als zwei Plakatträger pro Plakatstelle möglich, und auf Plätzen mehr als eine Plakatstelle.

Zweisprachigkeit

Alle Einsprechenden beurteilen die Bestimmung betreffend Konzipierung der Reklamen in beiden Amtssprachen der Stadt Biel als zu restriktiv und schwierig umzusetzen. Diese Forderung sei mit der verfassungsrechtlich garantierten Wirtschaftsfreiheit unvereinbar und verstiesse in verschiedener Hinsicht gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Der Gemeinderat betont demgegenüber, dass dieser neue Artikel die in Biel geltenden Grundsätze zur Zweisprachigkeit im Reklamereglement verankert – auf Basis der Kantonsverfassung (Art. 6) und des Gesetzes über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel vom 13. September 2004 (SStG; BSG 102.1). Letzteres sieht vor, dass die Einwohnergemeinden Biel und Leubringen der Zweisprachigkeit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Rechnung tragen und Massnahmen treffen können, um den Schutz und die Förderung der Zweisprachigkeit sicherzustellen. Dazu kommt, dass in den letzten Jahren parlamentarische Vorstösse verlangten, Reklamen, welche vom öffentlichen Grund aus einsehbar sind, in beiden Amtssprachen anzubringen.

Die Formulierung der «zweisprachigen Konzipierung» lässt aus Sicht des Gemeinderats einen Spielraum für eine angemessene und verhältnismässige Umsetzung. Es wird darauf hingewiesen, dass bei den Fremdreklamen grundsätzlich nur die Träger baubewilligungspflichtig sind, und dass es sich bei kulturellen Reklamen häufig um temporäre Reklamen handelt, welche nicht vom Reklamereglement erfasst werden (diesbezüglich gilt weiterhin das Ortspolizeireglement).

Dem Kritikpunkt der Einsprechenden, wonach die Verfassungsmässigkeit nicht gegeben sei, ist insofern zu begegnen, als das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern die entsprechende Bestimmung in der Vorprüfung als genehmigungsfähig beurteilt hat.

Fazit

Gestützt auf die vorgängigen Ausführungen soll der kantonalen Genehmigungsbehörde (Amt für Gemeinden und Raumordnung, AGR) vorgeschlagen werden, die verbleibenden zwei Einsprachen seitens Plakatgesellschaft APG und seitens Schweizer Werbeauftraggeber-Verband SWA abzuweisen.

5 Finanzielle Auswirkungen

Die Totalrevision des Reklamereglements hat keine direkten finanziellen Auswirkungen. Aufgrund der zunehmenden Anzahl Bewilligungsgesuche für Reklamen (eine Folge des übergeordneten Rechts), insbesondere für grössere Formate, könnte allenfalls mit entsprechend höheren Gebühreneinnahmen gerechnet werden, denen aber höhere Aufwendungen für die Bearbeitung gegenüberstehen würden (primär personelle Ressourcen). Andererseits führt die Revision insgesamt nicht zu mehr Reklameträger-Standorten. Da das Plakatierungspotenzial unter dem Strich gleichbleibt, sind auch keine Auswirkungen auf die Konzessionseinnahmen für die Plakatierung im öffentlichen Raum zu erwarten.

6 Auswirkungen auf das Klima

Die Totalrevision des Reklamereglements hat keine direkten Auswirkungen auf das Klima. Zwar führen die zunehmende Grösse der Werbeträger und deren Digitalisierung tendenziell zu einem erhöhten Ressourcenverbrauch und damit auch zu mehr grauen Energien bei der Produktion. Dieser Trend wird aber durch die Totalrevision des Reklamereglements nicht beeinflusst.

Beschlussesentwurf

Der Stadtrat von Biel,
nach Kenntnisnahme vom Bericht des Gemeinderates vom 8. März 2023,
gestützt auf Artikel 40, Absatz 1, Ziffer 1, Buchstabe a der Stadtordnung vom 9. Juni 1996
(SGR 1.0-1),
beschliesst:

- I. Er empfiehlt den Stimmberechtigten, dem folgenden Gemeindebeschlussesentwurf zuzustimmen:

Die Einwohnergemeinde Biel,
nach Kenntnisnahme der Botschaft des Stadtrates vom 26. April 2023,
gestützt auf Artikel 12, Ziffer 3, Buchstabe b der Stadtordnung vom 9. Juni 1996 (SGR 1.0-1),
beschliesst:

1. Die Totalrevision des Reglements über die Reklame in der Stadt Biel wird genehmigt.
 2. Der Gemeinderat wird, unter Vorbehalt der Genehmigung der Totalrevision des Reglements über die Reklame in der Stadt Biel durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.
- II. Er genehmigt den Entwurf für die Botschaft an die Stimmberechtigten betreffend die Totalrevision des Reglements über die Reklame in der Stadt Biel.

Biel, 8. März 2023

Namens des Gemeinderates

Der Stadtpräsident

Erich Fehr

Die Stadtschreiberin

Barbara Labbé

Beilage:

01_An Botschaft (öffentlich)
02_An Botschaft_Reglement (öffentlich)
03_An Botschaft_Plan (öffentlich)