



Kantonsrat

Sitzung vom: 27. Januar 2015, nachmittags

Protokoll-Nr. 66

Nr. 66

Motion Bühler Adrian und Mit. über die Gleichbehandlung der Vereine im Planungs- und Baugesetz (M 584). Erheblicherklärung als Postulat

Adrian Bühler begründet die am 9. September 2014 eröffnete Motion über die Gleichbehandlung der Vereine im Planungs- und Baugesetz. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates halte er an seiner Motion fest.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng die Motion ab. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"Per 15. Februar 2011 wurden die Reklameverordnung und die Planungs- und Bauverordnung (PBV) in Bezug auf die Bewilligungsfreiheit von bestimmten Reklamen angepasst. Seither gilt, dass Reklamen für örtliche Veranstaltungen wie gesellschaftliche oder sportliche Anlässe, Ausstellungen usw. von höchstens 1,2 m² sowie Reklamen für Wahlen und Abstimmungen von höchstens 3,5 m² während 6 Wochen vor und 5 Tagen nach der Veranstaltung bzw. dem Wahl- oder Abstimmungstag innerorts weder eine Reklame- noch eine Baubewilligung benötigen (§ 6 Unterabsätze d und e der Reklameverordnung und § 54 Abs. 2m PBV). Diese Änderung war ein wichtiger Beitrag zur Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens und zur Vereinheitlichung der Praxis der Gemeinden als Bewilligungsbehörden.

Am 13. September 2011 reichte Adrian Bühler das Postulat P 57 über "gleich lange Spiesse" für Vereine bei der Reklameverordnung ein. Mit dem Postulat wurde der Regierungsrat aufgefordert, § 6 der Reklameverordnung dahingehend anzupassen, dass Vereine bei der bewilligungsfreien Grösse ihrer Reklamen gleich behandelt werden wie politische Parteien mit ihrer Wahl- und Abstimmungswerbung. Der Kantonsrat erklärte das Postulat am 11. September 2012 erheblich.

Im Frühjahr 2014 führte das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement ein Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf einer Änderung der Reklameverordnung durch. Der Vernehmlassungsentwurf trug der Erheblicherklärung des Postulats Rechnung und sah vor, die in § 6 Unterabsatz d der Reklameverordnung festgelegte Grösse für bewilligungsfreie Reklamen für örtliche Veranstaltungen von 1,2 m² auf 3,5 m² zu erhöhen. Damit sollten Reklamen für örtliche Veranstaltungen in allen Punkten mit den Reklamen für Wahlen und Abstimmungen gleichgestellt werden. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gingen 45 Stellungnahmen von Gemeinden ein, wovon 29 die vorgeschlagene Änderung der Reklameverordnung zur Gleichbehandlung der Reklamen für örtliche Veranstaltungen ablehnten. 16 Gemeinden stimmten einer Änderung der Reklameverordnung gemäss Vernehmlassungsentwurf zu. Klar ablehnend nahm der Verband Luzerner Gemeindeingenieure Stellung. Von den Parteien stimmten CVP, FDP, SVP und die Grünliberale Partei der Verordnungsänderung zu, die SP/JUSO und die Grünen lehnten sie ab. Der Verband Luzerner Gemeinden lehnte eine Änderung der Verordnung gemäss Vernehmlassungsentwurf mit Nachdruck ab und wollte einer Änderung nur zustimmen, wenn abweichende kommunale Regelungen bezüglich der Bewilligung von Reklamen ausdrücklich vorbehalten blieben.

Die Hauptargumente gegen eine Änderung der Reklameverordnung gemäss Vernehmlassungsentwurf lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die vorgesehene Änderung stehe im krassen Widerspruch zu den Bemühungen der Gemeinden, mit Richtlinien für die Bewilligung von Reklameanlagen gegen die wilde Plakatierung vorzugehen.
- Aufgrund der Häufigkeit der Veranstaltungsplakate führe die vorgesehene Vergrößerung der bewilligungsfreien Reklamen für örtliche Veranstaltungen zu einer unakzeptablen Verunstaltung des Landschaftsbildes.
- Das öffentliche Interesse an der Aufstellung von grossen Reklamen lasse sich hinterfragen.
- Mit der vorgesehenen Änderung entstehe bei den Verwaltungen ein zusätzlicher Aufwand für die Beantwortung respektive Erledigung von Meldungen und Hinweisen im Zusammenhang mit falsch aufgestellten Reklamen, Sichtbehinderungen, schlechter Montage, Unterabstand zur Strasse etc.
- Bei bewilligungsfreien Reklamen könnten auch keine Auflagen und Bedingungen mehr verfügt werden.
- Es bestehe kein Interesse der Bevölkerung, etwas an der bestehenden Reklameverordnung zu ändern.

Dieses Vernehmlassungsergebnis bewog uns, von einer Änderung der Reklameverordnung gemäss Vernehmlassungsentwurf abzusehen. Die Änderung der Reklameverordnung hätte direkte Auswirkungen auf die Gemeinden und ihr Dorf-/Stadtbild, weshalb wir die Bedenken, die von der Mehrheit der stellungnehmenden Gemeinden vorgebracht wurden, nicht ausser Acht lassen konnten.

Die mit der vorliegenden Motion beantragte Änderung des § 116 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) entspricht im Wesentlichen der Forderung des Postulats P 57. Die Änderung ist neu auf Gesetzes- statt auf Verordnungsstufe vorgesehen, und gemäss geändertem Wortlaut sollen nur örtliche Veranstaltungen *ideeller Vereine* von der neuen Ausnahmebestimmung profitieren.

§ 116 PBG erteilt als Delegationsnorm dem Regierungsrat die Kompetenz und den Auftrag, für das ganze Gebiet des Kantons eine Reklameverordnung zu erlassen, welche das Anbringen und die Gestaltung von Reklamen im Freien regelt. Charakteristisch für Delegationsnormen ist, dass sie selbst nur die Grundzüge regelt, im Übrigen aber die Rechtssetzungskompetenz der Exekutive überträgt. So enthält sie den Grundsatz der Bewilligungs- und Gebührenpflicht für Reklamen, umschreibt den Zweck der Reklameverordnung und hält fest, welche Fragen in der Verordnung zu regeln sind. In § 6 der Reklameverordnung werden bislang die Ausnahmen von der Bewilligungspflicht abschliessend aufgezählt. Es handelt sich dabei um eine Konkretisierung von § 116 Absatz 3 PBG. Systematisch und gesetzgeberisch wäre es nun verfehlt, einen einzelnen Ausnahmetatbestand von der Bewilligungspflicht nicht in der Verordnung, sondern im Gesetz zu regeln. Der bislang abschliessende Ausnahmekatalog in § 6 der Reklameverordnung würde damit aufgeteilt, sodass ein Teil der Ausnahmen im Gesetz, ein anderer in der Verordnung enthalten wäre. Die durchbrochene Systematik wäre fehleranfällig und entsprechend wenig benutzerfreundlich. Im Übrigen widerspräche eine Verankerung einzelner Ausnahmetatbestände der Regelung der Delegationsnorm, wonach eben gerade die Exekutive zuständig ist für den Normerlass.

Im Weiteren würden gemäss der mit der Motion beantragten Ergänzung von § 116 PBG nur noch ideell ausgerichtete Vereine unter die Ausnahmeregelung fallen. Reklamen nicht ideeller Vereine (beispielsweise Gewerbevereine) würden demnach unabhängig von ihrer Grösse grundsätzlich bewilligungspflichtig. Damit einhergehen würde sodann ein Wegfall der generellen Privilegierung lokaler Veranstaltungen, die nicht von einem ideellen Verein organisiert werden. Das würde für örtliche Veranstaltungen gegenüber heute eine erhebliche Verschlechterung der Rechtslage und damit mehr Bürokratie mit sich bringen.

Zusammenfassend halten wir fest, dass die mit der Motion angestrebte Privilegierung örtlicher Vereine auf Gesetzesstufe dieselben Auswirkungen auf die Gemeinden und Städte und deren Ortsbild hätte wie die mit dem Postulat P 57 beantragte Verordnungsänderung. Die Bedenken, die von der Mehrheit der stellungnehmenden Gemeinden im Rahmen der Vernehmlassung zur Umsetzung des Postulats P 57 vorgebracht worden waren, können daher auch im Rahmen dieser Motion nicht ausser Acht gelassen werden. Wir verweisen auf die vorstehenden Ausführungen zum Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens. Schliesslich erachten wir eine Verankerung der Bewilligungsfreiheit von Reklamen für Wahlen und Abstimmungen sowie für örtliche Veranstaltungen ideeller Vereine direkt in § 116 PBG als systemwidrig und nicht sachgerecht. Die Motion ist aus diesen Gründen abzulehnen."

Adrian Bühler erklärt, in seiner Motion gehe es um drei Anliegen: Die Dorfvereine sollten bei der Plakatierung mit den politischen Ortsparteien gleich gestellt werden. Weiter solle damit die Wertschätzung gegenüber den Vereinen und ihrer geleisteten Arbeit zum Ausdruck gebracht werden. Zudem solle damit Bürokratie bei Vereinen und Gemeinden abgebaut werden. Im Jahr 2012 sei vom Kantonsrat eine entsprechende Anpassung der Reklameverordnung deutlich überwiesen worden. Daraufhin habe der Regierungsrat die Anpassung der Reklameverordnung in die Vernehmlassung geschickt. Die Gemeinden hätten mit einer gewissen Zurückhaltung darauf reagiert und ihre Befürchtungen dazu geäussert. Deshalb habe der Regierungsrat darauf verzichtet, den Willen des Parlaments umzusetzen und die Anpassungen nicht vorgenommen. Er halte an seinem Anliegen fest, sei aber bereit, die Einwände der Gemeinden aufzunehmen. Deshalb sollten kommunale Reklameregulungen künftig weiterhin möglich sein. Die Argumente in der Antwort des Regierungsrates wirkten zum Teil sehr konstruiert. So werde darin der Vorwurf erhoben, es sei systemwidrig, Ausnahmenbestimmungen bei der Plakatierung auf Gesetzesstufe aufzunehmen. Diese Aussage sei wohl nicht falsch, aber er habe die Anpassung eigentlich in der Reklameverordnung verlangt. Für eine Umsetzung auf dieser Stufe sei die Regierung nicht bereit. Er schränke die Bewilligungsbefreiung auf ideelle Dorfvereine ein. Darauf werde ihm vorgeworfen, die Gewerbevereine wären von einer Bewilligungsbefreiung ausgenommen, da es sich dabei um keine ideellen Vereine handle. Ihm sei es neu, dass Gewerbevereine gewinnorientierte Aktiengesellschaften sein sollten. Zudem gehe die Regierung in ihrer Antwort mit keinem Wort auf den Kompromiss ein, dass die Gemeinden strengere Regeln festhalten könnten. Mit dem Vorstoss wolle er erreichen, die Vereine mit politischen Parteien gleich zu stellen, Bürokratie abzubauen und Wertschätzung zu zeigen, alles zusammen unter Einhaltung der Subsidiarität und der Gemeindeautonomie. Es handle sich aber auch um die grundsätzliche Frage, wer im Kanton Luzern die gesetzgebende Kraft sei, der Regierungsrat oder der Kantonsrat. Die Verfassung liefere dazu eine eindeutige Antwort.

Guido Durrer spricht im Namen einer Gruppe der FDP-Fraktion, welche die Motion ablehnt. Er erinnere an das Postulat P 57 aus dem Jahr 2012. Dieses sei vom Regierungsrat intensiv geprüft worden, ein Vernehmlassungsverfahren habe stattgefunden und habe zu einem klaren Entscheid der Regierung geführt. Das Resultat des Vernehmlassungsverfahrens mit 45 teilnehmenden Gemeinden widerspiegeln die differenzierte Haltung der FDP. Die aufgelisteten Hauptargumente jener Gemeinden, die keine Änderung des Planungs- und Baugesetzes wünschten, überzeugten mehr als jene des Motionärs. Einerseits befürchte die FDP eine erhebliche Verkomplizierung, andererseits teile man die Beurteilung der Gemeinden, wonach mehr Verwaltungsaufwand und erheblich mehr Bürokratie zu erwarten seien. Allein schon die Frage, was unter ideellen Vereinen zu verstehen zu sei, stelle einen Schwachpunkt in dieser Motion dar.

Fredy Winiger stellt im Namen der SVP-Fraktion den Antrag, die Motion als Postulat zu überweisen. Die SVP sei immer noch, wie schon bei der Vernehmlassung der Reklameverordnung, für eine Gleichbehandlung von Vereins- und Politanlässen. Dadurch dürften örtliche Veranstalter von gesellschaftlichen und sportlichen Anlässen, aber auch von Gewerbeausstellungen ihre Plakate mit einer Grösse bis zu 3,5 m² innerorts bewilligungsfrei platzieren. Michèle Bucher lehnt die Motion im Namen der Grünen Fraktion ab und spricht sich auch gegen die Erheblicherklärung als Postulat aus. Die Begründung der Regierung sei logisch und ihrem Erachten nach überhaupt nicht konstruiert. Inhaltlich seien für die Ablehnung nach wie vor die gleichen Überlegungen, wie schon damals beim Postulat P 57, massgebend. Zwar anerkenne und schätze die Grüne Fraktion die Leistungen der Vereine für die Gesell-

schaft und den Kanton. Es würde aber zu weit führen, den Vereinen bewilligungsfrei das Aufstellen von grossen Plakaten zu ermöglichen. So würde etwa vor der Fasnacht die Landschaft mit unzähligen Plakaten verziert. Weiter spreche das Argument der Verkehrssicherheit nach wie vor für eine Ablehnung. Auch die Möglichkeit, dass die Gemeinden abweichende Möglichkeiten erlassen könnten, ändere nichts an ihrem Entscheid. Mit Bürokratieabbau habe es nichts zu tun. Die Beschränkung auf ideelle Vereine überzeuge die Grüne Fraktion nicht, hier seien Schwierigkeiten vorprogrammiert, spätestens, wenn Vereine mit nicht-ideellen Zwecken plakatieren möchten.

Urs Brücker unterstützt die Motion im Namen der GLP-Fraktion. Da die Regierung die Reklameverordnung nicht anpassen wolle, werde eine Änderung des Planungs- und Baugesetzes notwendig. Bei der Vernehmlassung in den Gemeinden seien Bedenken bezüglich Ortsbild und Verkehrssicherheit geäussert worden. Dann müsste aber eigentlich die Reklameverordnung so angepasst werden, dass auch für Wahl- und Abstimmungsplakate ebenfalls nur noch eine Fläche von 1,2 m² gelten würde. Der Begriff ideell sei sehr schwierig zu definieren. Der Bundesrat habe sich dazu schon beim Gesetz über die Gewinnbesteuerung von juristischen Personen mit ideellen Zwecken vom 6. Juli 2014 den Kopf zerbrochen. Dabei habe der Bundesrat festgestellt, dass keine genaue Definition für den Begriff ideelle Zwecke möglich sei. Im allgemeinen Sprachgebrauch würden unter ideell etwa Synonyme wie schwärmerisch, träumerisch, uneigennützig, edelmütig, aufopferungsvoll, engagiert oder wohlwütig aufgeführt. Einen Hinweis zum Begriff ideell könne das Zivilrecht liefern. Gemäss ZGB Artikel 60 Absatz 1 sei der ideelle Zweck von Vereinen beispielsweise politisch, religiös, wissenschaftlich, künstlerisch, wohlwütig oder gesellig, aber nicht wirtschaftlich. Deshalb könnte es durchaus zu Diskussionen führen, ob auch ein Gewerbeverein ein Plakat platzieren dürfte. Er gehe aber davon aus, dass ein solcher Fall im Ermessen der einzelnen Gemeinden liegen würde.

Rolf Born spricht im Namen jener Gruppe der FDP-Fraktion, welche die Motion unterstützt. Die Politik spreche sich oft für die Wichtigkeit des Vereinslebens für unsere Gesellschaft aus und fordere optimale Rahmenbedingungen für die dazu notwendige Freiwilligenarbeit. Heute bleibe es aber bei leeren Worten, es folgten keine Taten zu Unterstützung der Vereine. Musikgesellschaften, Frauenorganisationen, Fasnachtsgesellschaften aber auch die lokalen Fussballvereine müssten weiterhin Bewilligungen einholen, wenn sie für einen Anlass Werbeplakate platzieren möchten. Dabei würden sich die Vereine mit diesen Anlässen selber finanzieren. Es werde optimale Rahmenbedingungen für Wahlwerbung geschaffen, aber die Vereine könnten nicht davon profitieren. Das passe einem grossen Teil der FDP-Fraktion nicht. Die Plakate würden sicher mit Eigenverantwortung platziert und kaum zu einer Verschandelung des Landschaftsbildes führen. Viele Ratsmitglieder gehörten selber einem Verein an und könnten sogar entsprechenden Einfluss ausüben.

Adrian Bühler ergänzt, der Begriff "ideeller Verein" sei nicht seine Erfindung, sondern er habe diesen dem Planungs- und Baugesetz unter Paragraph 116 Absatz 4 entnommen und entsprechend verwendet.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng die Motion sowie auch die Erheblicherklärung als Postulat ab. Der Regierungsrat wisse, welch wertvolle Arbeit die Vereine für die Gesellschaft leisteten. Die Grösse eines Plakats stelle aber nicht den Hauptbestandteil der Wertschätzung dar. Die Regierung habe bereits das Postulat P 57 geprüft, eine Vernehmlassung durchgeführt und aufgrund der Rückmeldungen die Umsetzung fallengelassen. Für die Vereine seien bereits heute einfache Rahmenbedingungen gegeben: Plakatierungen bis 1,2 m² seien bewilligungsfrei. Über grössere Plakate entscheide die Gemeinde. Er habe deshalb ein Gemeindeautonomie-Votum aus dem Rat vermisst. Werde die Motion überwiesen, liege die Bewilligungsfreiheit bei 3,5 m². Die Regierung befürchte, dass dadurch der Wildwuchs von Plakaten gefördert würde. Bei den Gemeinden entstehe ein Mehraufwand bezüglich der Kontrolle. Die Frage, was unter einem ideellen Verein zu verstehen sei, könne sicher nicht einfach beantwortet werden. Die Regierung befürchte zudem eine Ungleichbehandlung der Vereine, weil die nicht ideellen Vereine nach wie vor eine Bewilligung einholen müssten. Die Verankerung einer Bewilligungsfreiheit im Planungs- und Baugesetz sei falsch. Die heutige Regelung scheine zu funktionieren. Deshalb appelliere er an den Kantonsrat, an der Gemeindeautonomie festzuhalten.

In einer Eventualabstimmung zieht der Rat die Erheblicherklärung als Postulat der Erheblicherklärung als Motion mit 58 gegen 49 Stimmen vor.

In der definitiven Abstimmung erklärt der Rat die Motion mit 72 zu 33 Stimmen als Postulat erheblich.