

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung
„Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung 2018“ (Drucksache 17/12033)**

Der Fachverband Aussenwerbung (FAW e.V.) steht für die Kommunikation im öffentlichen Raum: Seit 1963 ist der FAW die führende Interessenvertretung für Anbieter von Out of Home-Medien in Deutschland. Er repräsentiert rund 100 Unternehmen der Außenwerbung und damit weit über 90 Prozent des gesamten Umsatzes der deutschen Out of Home-Branche.

Der Fachverband Aussenwerbung bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung. Die nachstehenden Überlegungen geben Verbesserungsvorschläge und Weiterentwicklungen aus der baurechtlichen Praxis und Branche wieder. Die aktuellen Auswirkungen und Maßnahmen zur Bekämpfung der Covid-19 Pandemie stellen alle Akteure vor neue und veränderte Herausforderungen. Die Zukunft der Städte wird auch davon abhängen, wie krisenresistent und handlungsfreudig sich alle beteiligten Partner präsentieren und welche Unterstützungen getroffen werden. Die Pandemie hat unter anderem die Bedeutung von öffentlichen Räumen offengelegt, daher möchten wir als Kommunikationsanbieter betonen mit einer Reform der Landesbauordnung auch die Stadträume mit ihren vielfältigen Funktionen zu festigen und zu stärken sowie in der Gegenwart angemessene Angebote für Informationen und Veröffentlichungen zur Verfügung zu stellen.

Die Landesbauordnung schafft unter anderem den gesetzlichen Rahmen für bauliche Informations- und Werbeanlagen. Gemäß § 10 Absatz 4 der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 – BauO NRW 2018) vom 21.07.2018 sind Anlagen in Kleinsiedlungsgebieten, Dorfgebieten, reinen und allgemeinen Wohngebieten nur zulässig an der Stätte der Leistung sowie Anlagen für amtliche Mitteilungen und zur Unterrichtung der Bevölkerung über kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen, die jeweils freie Fläche dieser Anlagen darf auch für andere Werbung verwendet werden. Diese historische Regelung privilegiert bis heute einen klassischen Plakatanschlag in der Regel an Litfaßsäulen, als eigenständiges Kommunikationsmedium im öffentlichen Raum. Die Intention des Gesetzgebers war immer, die Bürgerinnen und Bürger zu verschiedenen Lebensbereichen bzw. Themen des öffentlichen Interesses in ihrer Stadt oder Gemeinde zu informieren. Angesichts der technischen Weiterentwicklung und einem veränderten Nutzungsverhalten von Informations- und Werbemedien und einer der Gegenwart angemessenen digitalen und nachhaltigen Bewirtschaftung, sind die Plakatanschläge für insbesondere amtliche Mitteilungen und zur Unterrichtung der Bevölkerung nicht mehr tagesaktuell genug. Eine Überarbeitung der Privilegierungspraxis im § 6 Absatz 8 BauO NRW zugunsten von Stadtinformationsanlagen ist notwendig, um eine adäquate öffentliche Kommunikation und den Austausch in urbanen Stadträumen zu sichern.

Die Kommunikationsmedien der Außenwerbung und im Besonderen die Litfaßsäulen erreichen durch den § 10 Absatz 4 BauO NRW alle im öffentlichen Raum Teilnehmenden. Nahezu die gesamte Bevölkerung ist täglich als Fußgänger, Nutzer von alten und neuen Mobilitätsträgern oder als Fahrgast des öffentlichen Nahverkehrs im Stadtraum unterwegs. Mit der stetig steigenden

Mobilität sind die Chancen, einen Kontakt mit einem Medium der Außenwerbung zu haben, beispielsweise auf dem Weg zur Ausbildungsstätte oder dem Arbeitsplatz, zum Einkaufen oder bei Freizeitaktivitäten zu haben, sehr hoch. Nach fast mehr als 170 Jahren ist die Bedeutung der Anlagen nie größer gewesen. Die räumliche und zeitliche Begrenzung von Fernsehen und Radio oder die Nutzung von stationären Computern wurde durch Smartphones, Tablets, Apps und On-Demand Services aufgelöst. In der Gegenwart ist der öffentliche Raum online und offline zugleich.

Die Kommunikationsmedien der Außenwerbung haben unterschiedliche Ausprägungen, Funktionen und Einsatzmöglichkeiten, welche durch eine strategische Planung und Umsetzung ihre Wirkung entfalten. Plakate und Werbeträger werden von ihren Betrachtern kaum unterschieden. Sie werden als Einheit wahrgenommen. Deshalb müssen sie als Informations- und Werbemittel selbst den Kontakt herstellen und stellen einen sehr hohen Anspruch an den einzelnen baulichen Standort. Die flächenmäßig wiederkehrende Sichtbarkeit von Kommunikationsträgern gewährleisten erfolgreiche Kontakte und eine direkte Ansprache. Sie sind dort, wo Menschen unterwegs sind. Medien beleben das Stadtbild mit ihrer Originalität und ihrem Neuigkeitswert. Nur in einem aufmerksamkeitssteuernden Umfeld können Passanten bzw. Interessenten Informationen und Werbung finden. In den Stadtraum einfügende Anlagen und Motive ermöglichen eine optische Signalwirkung, die eine leichte und schnelle Wahrnehmung verstärken und die Chance der näheren Betrachtung bzw. Auseinandersetzung geben. Erfahrungen der Medienforschung zeigen, dass die Außenwerbung auch durch den wiederholten Kontakt also einer Streuung von Informations- und Werbeanlagen im gesamten Stadtgebiet unbewusst wahrgenommen werden. Diese Wahrnehmung steht oft im Einklang mit bereits bestehenden Interessen und Einstellungen der Menschen, aber auch in der selektiven Betrachtung und vorhandener Kommunikationsangebote im persönlichen wie räumlichen Umfeld. Diese enge Wechselwirkung zwischen Mobilität und öffentlichem Raum sowie der Außenwerbung fördert eine stetige Weiterentwicklung von Informations- und Werbeanlagen sowie die spezifische Wirkungsweise von Motivgestaltung. So ist es nicht verwunderlich, dass die Außenwerbung mit ihrem gegenwärtig hybriden Charakter von klassischen Plakaten bis digitalen Stadtinformationsanlagen außerordentlich viele Menschen erreicht.

Wenn es um öffentliche Informations- und Kommunikationsangebote an die und mit der Bevölkerung wie zum Beispiel Warnmeldungen, ad-hoc Informationen, Präventionshinweise oder Beteiligungs- und Partizipationsformate geht, ist kurzfristiges Handeln oft notwendig. Die Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte, und im Besonderen von Krisensituationen, belegen die vollumfängliche Nutzung der Kommunikationsstrukturen der Außenwerbung. Für viele Menschen stellen diese mit einer guten Standortverteilung innerhalb der Kommune einen Erstkontakt zur Stadt, Behörden sowie untergeordnet zu lokalem und regionalen Gewerbe und Handel her. Die Informations- und Werbeträger sichern von der Innenstadt bis in die direkte Nachbarschaft einen generationengerechten und integrativen Zugang. Die Pandemie hat auch den Wunsch nach einem besseren Kontakt und Austausch in der Nachbarschaft bestärkt. Bereits 2019 belegten Studien, dass die Bedeutung von nachbarschaftlicher Nähe wieder in den Vordergrund rückt und eine lokale Ansprache weiterhin bevorzugt wird. Dementsprechend ist ein differenziertes, schnelles und flexibles Angebot von Stadtinformationen bereitzustellen und eine stetig sich

verbessernde räumliche wie technische Qualität von Kommunikationsmedien in Städten und Gemeinden zu gewährleisten.

In Zusammenarbeit mit Kommunen hat die Branche bereits vor einigen Jahren digitale und nachhaltige Projekte im öffentlichen Raum gestartet. Dabei hat sich das Angebot digitaler Stadtinformationsanlagen zu einem bundesweiten urbanen Informationsnetzwerk entwickelt. Dieses Netzwerk leistet einen Beitrag zur kommunalen Vision einer Smart City. Die digitalen Stadtinformationsanlagen bieten konvergente Lösungen und intelligente Konzepte, um Kommunikationsziele im öffentlichen Raum lokal, regional oder bundesweit zu erreichen. Nachstehend einige Beispiele, aber auch Probleme mit der geltenden baurechtlichen Praxis:

Mit Beginn der Covid-19 Pandemie hat federführend das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), aber auch die Bundesregierung, die jeweiligen Landesregierungen und die Städte Kommunikationskanäle zur Bevölkerung gesucht. Ziel der Kommunikation ist es bis heute, die Bürgerinnen und Bürger in Echtzeit über neue Entwicklungen rund um das Coronavirus, alte und neue wichtige Maßnahmen und Regelungen auf dem Laufenden zu halten. Diese Meldungen werden bundesweit, regional und lokal auf allen verfügbaren digitalen Stadtinformationsanlagen an Verkehrsknotenpunkten wie Stadtbahn-/U-Bahn-Stationen und S-/Regional- und Fernbahnhöfen, Einkaufszentren sowie auf der Straße und in Fußgängerzonen passgenau und je nach Relevanz ausgestrahlt. Dennoch reicht die Kommunikationsstruktur nicht aus, die gesamte Bevölkerung zu erreichen. Die Bestimmungen der Bauordnung begrenzen, durch die Privilegierung der klassischen Plakatanschläge und dem baurechtlichen Umgang mit öffentlichem wie privatem Grund und Boden sowie Abstandsflächen, die technische Anpassung und Fortentwicklung von Anlagen und Standorten. Ziel der Kommunikationsstruktur ist es wirkungsvolle Informationen weiterzuleiten, während sich die Anlagen harmonisch in das entsprechende Stadtbild einfügen. Vier- oder sechsspurige Straßen oder Flächen in der Umgebung von dichtbesiedelten Wohnquartieren sind in der Regel hochfrequentierte Kommunikationsstandorte – also idealerweise für den Aufbau von Medien geeignet –, aber durch die baurechtliche Praxis von insbesondere Wohn- und Gewerbe- bzw. Mischgebieten und Abstandsflächenrecht beschnitten werden. Auch ein gleichwertiger inklusiver Zugang zu Informationen in reinen und allgemeinen Wohngebieten also vom Zentrum in die Subzentren einer Stadt wird verhindert. Daher erfolgt die Kommunikation des Bundesministeriums für Gesundheit vor allem an die Bürgerinnen und Bürger in zukunftsorientierten Groß- und Mittelstädten sowie Bewohnerinnen und Bewohner innerstädtischer Lagen. Diese Praxis hilft bisher vor allem bei der digitalen Transformation von Innenstädten, der Unterstützung und Förderung des lokalen und regionalen Gewerbes und Handels, aber sie stärkt nicht die Mediennutzung und Verbundenheit zwischen Staat und Verwaltung mit der Bevölkerung. Gerade in Städten mit urbanen Informationsnetzwerken schaffen die Medien Impulse zur neuen Alltagswirklichkeit, stiften Identität und Zuversicht, dass die jeweilige Stadt bzw. Verwaltung in der Corona-Krise widerstandsfähig ist.

Ein weiteres Beispiel ist die Veröffentlichung von Warnmeldungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Unternehmen der Außenwerbebranche sind mit ihren digitalen Stadtinformationsanlagen offizielle Warnmultiplikatoren. Die Anlagen sind wie Rundfunk oder Apps an das satellitengestützte Modulare Warnsystem (MoWaS) des Bundes angeschlossen. Nicht zuletzt der erste bundesweite Warntag – seit der Wiedervereinigung – hat

gezeigt, dass die heutige Infrastruktur und die Mittel verbesserungswürdig sind. Während die Probewarnung zum Ziel hatte, die Bevölkerung für Warnungen zu sensibilisieren, Funktion und Ablauf besser verständlich und auf die verfügbaren Warnmittel aufmerksam zu machen, zeigten Geschehnisse wie Amokläufe und Anschläge wie bedeutend und lebenswichtig, aktuelle und örtliche Kommunikationsstrukturen sind. Das Außenwerbeportfolio an Informations- und Werbeanlagen steht vielen Städten und öffentlichen Partnern in den allgemeinen Konzessionsverträgen zur Verfügung. Dennoch ist die Nutzung und der Zugriff auch für Polizei und Feuerwehr, kommunale Krisenstäbe, Ordnungs- und Verkehrsämter wichtiger Bestandteil passgenau und je nach Relevanz mit der Bevölkerung in der Stadt, Region oder am Ort des Geschehens in Kontakt zu treten. Auch hier besteht die Herausforderung über das Stadtgebiet bis in die Stadtteile eine geeignete Informations- und Kommunikationsstruktur zur gewährleisten. In diesem Kontext stellen klassische Plakatanschläge, wie an Litfaßsäulen nur unzureichend, die analoge und digitale Lebenswelt dar bzw. entsprechen sie nicht den Anforderungen einer belastbaren und jederzeit verfügbaren Kommunikations- und Sicherheitsinfrastruktur.

Weiterhin kommen die Stadtinformationsanlagen zum Einsatz in Zusammenarbeit mit Verkehrsbehörden und Verkehrsbetrieben. Die Mobilität befindet sich im Wandel, dem jahrzehntelangen motorisierten Individualverkehr begegnen zahlreiche neue Mobilitätsträger und die Erwartungen an Public und On-Demand Services sind höher denn je. Die Bewältigung der heutigen Verkehre in der bestehenden Infrastruktur stellt alle Teilnehmenden vor enorme Herausforderungen. Bei kleinsten Veränderungen wie Baustellen oder kurzfristigen Straßen- und Streckensperrungen sind ad-hoc Mitteilungen auf hochfrequentierten Verkehrsflächen oder Ein-/Ausfahrtsstraßen notwendig, um einen Kollaps der jeweiligen städtischen Infrastruktur zu verhindern bzw. die Auswirkungen von Maßnahmen einzugrenzen. Neue Infrastrukturen wie Mobilitätshubs, Mikromobilitäten oder klassische Fahrgastunterstände werden teilweise durch die heutige Abstandsflächenpraxis be- und verhindert, weil sie im Umfeld eines Gebäudes oder an einer Grundstücksgrenze stehen. Das Baurecht stellt im Einzelfall die abstandsflächenrechtliche Privilegierung vor das Problem, dem immanenten drittschützenden Interesse von Gebäude- oder Grundstückinhabern und dem öffentlichen Interesse. Diese Einzelfälle lassen regelmäßig stark divergierende Auslegungen zu. Der Austausch von Anlagen an den meisten Stellen erfolgt bereits heute unter der Sicherung des Sozialfriedens sowie in Bezug auf die Beleuchtung, Belüftung oder dem Brandschutz. Der gegenwärtige Umstand stellt alle Beteiligten vor die Herausforderung nicht mehr zeitgemäße Anlagen weiter zu verwenden oder sie auf Dauer aus dem Stadtraum zu entfernen. Weiterhin werden verbesserte Möglichkeiten der baulichen Verdichtung, indem kleinere Elemente wie Kabelverzweiger, Mobilfunkantennen, Small Cells oder WLAN Hotspots integriert oder kombiniert werden können, nicht oder unzureichend genutzt. Dieses Angebot ist zudem in urbanen Stadträumen eine pragmatische Lösung. Die Branche und Verkehrspartner tun gut daran, die Verantwortlichkeit für eine zukünftig attraktive und koordinierte Mobilität nicht nur in der technischen, sondern auch rechtlichen Weiterentwicklung von baulichen Anlagen im Abstandsflächenrecht des § 6 Abs. 8 BauO NRW Rechnung zu tragen.

In diesem Sinne spricht sich der Fachverband Aussenwerbung für eine der Gegenwart angemessene Änderung des § 10 Abs. 4 BauO NRW in Erweiterung des § 6 Abs. 8 BauO NRW aus, die Rahmenbedingungen für den Auf- und Ausbau von Stadtinformationsanlagen zu verbessern. Wie in den vorangestellten Ausführungen angegeben, ist eine Optimierung im technischen und praktischen Sinne der Informations- und Werbeanlagen im öffentlichen Raum notwendig. Es geht vor allem, wie oben dargestellt, um die Optimierung von Standorten für Stadtinformationsanlagen, welche bis heute unter Berücksichtigung nachbarschaftlicher Belange aufgebaut werden. Die heutige baurechtliche Praxis begrenzt Standortauswahlen oder sinnvolle bis kommunal erwünschte Ergänzungen in Randlagen von dichtbesiedelten Wohnquartieren oder weiträumigen Straßenkreuzungen. Regierungen, Verwaltungen, öffentliche Partner haben ein historisches wie aktuelles Interesse diese Kommunikationsinfrastrukturen für sich zu nutzen. Nicht zuletzt stehen sie weiterhin für kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen sowie für andere Werbung zur Verfügung. Die Nutzung zu Werbezwecken dient wie bisher der Refinanzierung des Informationsnetzwerks und der lokalen bzw. regionalen Wirtschaftsförderung. Die Bedeutung und Verbindung von analogen und digitalen Räumen hat nicht zuletzt durch die aktuellen Krisen und die weltumfassende Covid-19 Pandemie zugenommen. Daher sollte das gemeinsame Ziel sein, unsere Lebensumwelt flexibel und widerstandsfähig zu machen. Eine stetig an sich arbeitende und verbessernde urbane Kommunikations- und Informationsinfrastruktur ist die Basis für eine Steigerung der Resilienz der Stadt und neue Alltagswirklichkeit.

Fachverband Aussenwerbung e.V.



Prof. Dr. Kai-Marcus Thäsler
Geschäftsführer