

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Markus Späth betreffend Mehr Demokratie
bei Wahl- und Abstimmungskämpfen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 23. Juni 2017,

beschliesst:

I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 162/2014
von Markus Späth wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

Minderheitsantrag I von Jean-Philippe Pinto:

*I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 162/2014
von Markus Späth wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.*

Minderheitsantrag II von Armin Steinmann, Martin Farner, Katharina Kull, Ursula Moor, Erika Zahler:

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 162/2014 von Markus
Späth wird abgelehnt.*

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Renate Büchi, Richterswil; Michèle Dünki, Glattfelden; Martin Farner, Oberstammheim; Sonja Gehrig, Urdorf; Regula Kaeser, Kloten; Katharina Kull, Zollikon; Jörg Mäder, Opfikon; Walter Meier, Uster; Tumasch Mischol, Hombrechtikon; Ursula Moor, Höri; Silvia Rigoni, Zürich; Armin Steinmann, Adliswil; Céline Widmer, Zürich; Erika Zahler, Boppelsen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 23. Juni 2017

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Jean-Philippe Pinto

Die Sekretärin:

Jacqueline Wegmann

**Gesetz
über die politischen Rechte**

(Änderung vom; Wahl- und Abstimmungswerbung)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 23. Juni 2017,

beschliesst:

I. Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September
2003 wird wie folgt geändert:

E. Wahl- und
Abstimmungs-
werbung

§ 22 a. Die Gemeinden sorgen für eine angemessene Anzahl von
Standorten für das Anbringen von Wahl- und Abstimmungswerbung
vor eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Wahlen und Ab-
stimmungen.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Refe-
rendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des
Kantonsrates verfasst.

Gesetz über die politischen Rechte

(Änderung vom; Wahl- und Abstimmungswerbung)

Der Kantonsrat,

*nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 23. Juni 2017,*

beschliesst:

*I. Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003
wird wie folgt geändert:*

*§ 22 a. Der Regierungsrat erlässt Vorschriften für das Anbringen
von Wahl- und Abstimmungswerbung im Strassenbereich vor kantona- E. Wahl- und
len und eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen. Abstimmungs-
werbung*

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

*III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des
Kantonsrates verfasst.*

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 30. Juni 2014 reichten Markus Späth, Jean-Philippe Pinto und Marcel Lenggenhager eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 wird im II. Teil, 1. Abschnitt wie folgt ergänzt

*§ 22^{bis}. Der Regierungsrat erlässt Vorschriften für das Anbringen
von Wahl- und Abstimmungswerbung im Strassenbereich vor kanto- D. Wahl und
nalen und eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen. Abstimmungs-
werbung im
öffentlichen
Raum*

Am 23. Februar 2015 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 73 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden an den Regierungsrat

Unsere Kommission hat zu der vom Kantonsrat am 23. Februar 2015 mit 73 Stimmen überwiesenen parlamentarischen Initiative von Markus Späth folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Die PI Späth wird mit 11:4 Stimmen abgelehnt.

Der Initiator fordert, dass der Kanton verbindliche Vorschriften hinsichtlich des Anbringens von Wahl- und Abstimmungswerbung im Strassenbereich vor kantonalen und eidgenössischen Wahlen erlässt. Damit würden entsprechende Kompetenzen der Gemeinden, eigene Regelungen auf ihrem Gemeindegebiet zu erlassen, aufgehoben.

Nach den diesjährigen Kantonsrats-, Nationalrats- und Ständeratswahlen wurden in unseren Beratungen viele Erfahrungen bei der Zuteilung und Tolerierung von Plakatierungsörtlichkeiten vorgebracht und diskutiert, welche die Komplexität der Materie erkennen liessen. In dieser Angelegenheit sind die rechtlichen Bestimmungen über öffentliche und private Nutzungsflächen, aber auch strassenverkehrsrechtliche und baurechtliche Bestimmungen zu beurteilen und durchzusetzen. Zusätzlich fliessen dabei noch weitere Aspekte wie Dauer der Plakatierung, Kosten der Bewilligungen und politische Interessen ein.

Es wurde in den Beratungen festgestellt, dass die Bestimmungen in den Gemeinden unterschiedlich und zahlreich sind: Es gibt beispielsweise Gemeinden, welche keine Wahlplakate auf öffentlichem Grund erlauben. Die einen verlangen eine Bewilligung, andere wiederum nicht. In einigen Gemeinden ist die Bewilligung kostenlos, in anderen zahlt man, wobei die Beträge stark differieren. Es gelten unterschiedliche Fristen, ab wann vor Wahlen ein Plakat aufgehängt werden darf. Dasselbe gilt für die Abräumfristen. Es gibt Gemeinden, die erlauben Plakate an Kandelabern, andere verbieten sie.

Wir kommen aber zum Schluss, dass sich eine zusammenfassende, übergeordnete kantonale Regelung nicht realisieren lässt, weil mit Bund, Kanton und Gemeinden drei Kompetenzebenen in ihren Bereichen mitbestimmen. Wir möchten deshalb grundsätzlich an der bestehenden Zuständigkeitsregelung festhalten.

Wir fragen Sie jedoch an, ob der Regierungsrat bereit wäre, für mehr Klarheit über die bestehenden Vorschriften die Statthalter vor den nächsten Wahlen zu beauftragen, ein gemeinsames Schreiben an die Gemeinden (in Kopie als Information für die politischen Parteien) aufzusetzen, ebenso ein Schreiben an das Strasseninspektorat mit seinen vier Unterhaltsregionen, in welchen daran erinnert wird, was gilt und was eben nicht zulässig ist. Zum anderen möchten wir Sie zuhänden unserer abschliessenden Beratungen über die definitive Antragstellung zu dieser PI Späth an den Kantonsrat bitten, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

- a) Wie wird die Durchsetzung der bestehenden Vorschriften seitens des Kantons und der Gemeinden sichergestellt?
- b) Soll politische Werbung mit gemeindeinterner kultureller Werbung (z.B. für einen gesellschaftlichen Anlass eines Vereins) oder kommerzieller Werbung bezüglich Bewilligungspraxis gleichgesetzt werden?
- c) Betrachten Sie es als zeitgemäss, dass es unterschiedliche Regelungen für politische Werbung in den Bezirken und Gemeinden auf öffentlichem Grund gibt?
- d) Wäre das Montieren von Plakaten für politische Werbung an Kandelabern an Kantons- bzw. an Gemeinde- und Quartierstrassen strassenverkehrsrechtlich zulässig?

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 18. Januar 2016 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 162/2014 betreffend Mehr Demokratie bei Wahl- und Abstimmungskämpfen im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

A. Ausgangslage

Wahl- und Abstimmungsplakate an Strassen unterstehen eidgenössischen und kantonalen Vorschriften (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 69/2014 betreffend Entfernung von Wahlplakaten auf öffentlichem Grund). Bei Wahl- und Abstimmungsplakaten an Strassen handelt es sich um Strassenreklamen im Sinn des Strassenverkehrsgesetzes (Art. 6 Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958; SR 741.01, und Art. 95 ff. Signalisationsverordnung vom 5. September 1979, SSV;

SR 741.21). Wahl- und Abstimmungsplakate sind daher untersagt, wenn sie gemäss Art. 96 SSV die Verkehrssicherheit gefährden könnten. Für das Anbringen und Ändern von Strassenreklamen braucht es nach Art. 99 Abs. 1 SSV eine Bewilligung von der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde. Der Kanton Zürich hat auch innerorts keine Ausnahmen vorgesehen, weshalb im ganzen Kanton eine Bewilligung notwendig ist. Für den Vollzug sind gemäss § 26 der Kantonalen Signalisationsverordnung vom 21. November 2001 (KStgV; LS 741.2) im Bereich der Autobahnen und Autostrassen die Kantonspolizei und im Bereich der übrigen Strassen die Gemeindebehörden zuständig. Die Gemeindebehörden haben demnach für Wahl- und Abstimmungsplakate ein Bewilligungssystem vorzusehen.

Das Anbringen von Wahl- und Abstimmungsplakaten beansprucht den mit diesen verbundenen Grund. Ist öffentlicher Grund betroffen, werden die entsprechenden staatlichen Bestimmungen angewendet. Mithin ist gemäss § 231 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) und §§ 3 und 22 der Sondergebrauchsverordnung vom 24. Mai 1978 (SGV; LS 700.3) für die Inanspruchnahme von Staatsstrassen zu privaten Zwecken eine Bewilligung (Gebrauchsbewilligung oder Konzession) des Tiefbauamts notwendig. Ebenso ist für Reklameanlagen an Staatsstrassen und Nationalstrassen, die kantonalen öffentlichen Grund beanspruchen, gestützt auf Anhang Ziff. 1.1.3 zur Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (LS 700.6) eine strassenpolizeiliche Bewilligung des Tiefbauamts erforderlich. Wird dagegen der öffentliche Grund einer Gemeinde in Anspruch genommen, ist hierfür die Zustimmung bzw. Bewilligung der jeweiligen Gemeinde erforderlich.

B. Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative

Wie ausgeführt sind die Gemeinden für die verkehrsrechtliche Bewilligung von Wahl- und Abstimmungsplakaten zuständig, wenn die Plakate auf Gemeindegebiet aufgestellt werden. Das kantonale Recht überträgt den Vollzug den Gemeinden. Diese Regelung erlaubt, den regionalen Unterschieden zwischen den Gemeinden Rechnung zu tragen und eine Umsetzung zu gewährleisten, welche die konkreten Gegebenheiten berücksichtigt. So sind etwa in den Städten Zürich und Winterthur andere verkehrsrechtliche Konzepte notwendig als in ländlicheren Gemeinden mit weniger Verkehrsaufkommen. Diese föderalistische Ausgestaltung des Vollzugs der verkehrsrechtlichen Bestimmungen erscheint zweckmässig und entspricht dem Subsidiaritätsprinzip, weshalb wir Ihnen beantragen, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 162/2014 abzulehnen.

Entsprechend lehnen wir auch den ebenfalls im Schreiben vom 18. Januar 2016 unterbreiteten Vorschlag ab, von den Statthaltern ein Schreiben verfassen zu lassen, das den Gemeinden die geltenden Vorgaben in Erinnerung rufen soll.

C. Beantwortung der Fragen

a) *Wie wird die Durchsetzung der bestehenden Vorschriften seitens des Kantons und der Gemeinden sichergestellt?*

Gestützt auf § 26 KSigV obliegt der Vollzug der eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen bezüglich Strassenreklamen im Bereich der Autobahnen und Autostrassen der Kantonspolizei und im Bereich der übrigen Strassen den Gemeindebehörden. Insofern sind die genannten Behörden für die Durchsetzung der sicherheitsrechtlichen Bestimmungen zuständig. Sodann verfügen auch die hiervor unter Ziff. A. genannten Bewilligungsbehörden bezüglich der Benützung des öffentlichen Grundes über entsprechende Vollzugskompetenzen. Namentlich werden gesetzeswidrige Abstimmungs- und Wahlplakate an Staatsstrassen durch das kantonale Tiefbauamt entfernt (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 69/2014).

Für die Durchsetzung der einschlägigen Bestimmungen beim Anbringen von Wahl- und Abstimmungsplakaten im Gemeindegebiet sind die Gemeinden zuständig. Demnach obliegt den Gemeinden auch die Ausgestaltung einer zweckmässigen Vollzugsregelung, um die Durchsetzung der bestehenden Normen zu gewährleisten.

b) *Soll politische Werbung mit gemeindeinterner kultureller Werbung (z. B. für einen gesellschaftlichen Anlass eines Vereins) oder kommerzieller Werbung bezüglich Bewilligungspraxis gleichgesetzt werden?*

Die Gemeinden haben bei der Bewilligung von Wahl- und Abstimmungsplakaten neben den entsprechenden verkehrsrechtlichen Bestimmungen auch zu berücksichtigen, dass gemäss geltender Bundesgerichtspraxis ein bedingter Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Grundes zur Ausübung von Freiheitsrechten besteht. Schliesslich gilt es zu beachten, dass entsprechende Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller im Sinne einer Gleichbehandlung gleichermassen berücksichtigt werden müssen.

Indessen obliegt es den Gemeinden, eine Bewilligungspraxis zu verfolgen, die neben den erwähnten Vorgaben auch den konkreten Gegebenheiten in der Gemeinde Rechnung trägt. Angesichts der beschriebenen, bewusst gewählten Kompetenzverteilung zwischen Kan-

ton und Gemeinden wäre es unzulässig, den Gemeinden eine allfällige Gleichsetzung von politischer mit gemeindeinterner kultureller Werbung vorzuschreiben.

c) *Betrachten Sie es als zeitgemäss, dass es unterschiedliche Regelungen für politische Werbung in den Bezirken und Gemeinden auf öffentlichem Grund gibt?*

Gemäss dem in Art. 85 Abs. 1 der Kantonsverfassung (LS 101) enthaltenen Subsidiaritätsprinzip ist den Gemeinden ein möglichst grosser Handlungsspielraum zu gewährleisten. Die bestehende Regelung berücksichtigt durch die Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden diesen Grundsatz. Die verlangte Änderung der bestehenden Normen würde diese Gesichtspunkte vernachlässigen und den vorhandenen infrastrukturellen Unterschieden zwischen den Gemeinden im Kanton nicht gerecht werden. Die bisherige, föderalistische Regelung für die Gewährleistung der Verkehrssicherheit und die Nutzung des öffentlichen Grundes erscheint als zweckmässig.

d) *Wäre das Montieren von Plakaten für politische Werbung an Kandelabern an Kantons- bzw. an Gemeinde- und Quartierstrassen strassenverkehrsrechtlich zulässig?*

Gemäss Art. 96 Abs. 1 SSV dürfen Strassenreklamen die Verkehrssicherheit nicht beeinträchtigen. Sodann sind Strassenreklamen nach Art. 96 Abs. 2 Bst. a SSV stets untersagt, wenn sie in das Lichtraumprofil der Fahrbahn vorstehen. Eine Beeinträchtigung der Verkehrsteilnehmenden dürfte etwa dann vorliegen, wenn die an Kandelabern angebrachten Plakate die Verkehrsteilnehmenden ablenken. Überdies ist abhängig von der Grösse des Plakats auch eine Beeinträchtigung des Lichtraumprofils der Fahrbahn möglich. Im Weiteren müsste gewährleistet werden, dass entsprechende Plakate sachgemäss befestigt würden, sodass diese nicht durch Windstösse auf die Fahrbahn geweht werden könnten.

Die Verkehrssicherheit müsste auch beim Anbringen von politischer Werbung an Kandelabern berücksichtigt werden. Diesbezüglich wäre jedoch im Einzelfall zu prüfen, ob das anzubringende Plakat die Verkehrssicherheit beeinflusst. Insofern müssen die zuständigen Behörden jeweils im Einzelnen über die Zulässigkeit von politischer Werbung an Kandelabern entscheiden.

4. Beratung in der Kommission

Im Rahmen der abschliessenden Beratungen ist seitens der Initianten in Kenntnis der Stellungnahme des Regierungsrates nochmals ein neuer Formulierungsvorschlag eingegangen, welcher in unserer Kommission eine Mehrheit von 8:6 Stimmen (bei 14 Anwesenden) fand. Er lautet wie folgt:

Das Gesetz über die politische Rechte vom 1. September 2003 wird im II. Teil, 1. Abschnitt wie folgt ergänzt:

§ 22^{bis}. *Die Gemeinden sorgen für eine angemessene Anzahl von Standorten auf öffentlichem Grund für das Anbringen von Wahl- und Abstimmungswerbung vor eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen.*

D. Wahl- und Abstimmungswerbung im öffentlichen Raum

5. Zweite Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat hatte zum ursprünglichen Formulierungsvorschlag mit Schreiben vom 22. Juni 2016 ablehnend Stellung genommen. Jener verlangte den Erlass von Vorschriften durch den Regierungsrat für das Anbringen von Wahl- und Abstimmungswerbung im Strassenbereich vor kantonalen und eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen. Die ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates erfolgte im Wesentlichen mit der Begründung, die föderalistische Ausgestaltung des Vollzugs der verkehrsrechtlichen Bestimmungen entspreche dem Subsidiaritätsprinzip und erscheine aufgrund der regionalen Unterschiede zweckmässig. Eine kantonale Vereinheitlichung der Vorschriften für die verkehrsrechtliche Bewilligung von Wahl- und Abstimmungsplakaten sei nicht zielführend.

Gemäss dem neuen Formulierungsvorschlag der Initianten sollen nun die Gemeinden gesetzlich verpflichtet werden, für eine angemessene Anzahl von Standorten auf öffentlichem Grund für das Anbringen von Wahl- und Abstimmungswerbung vor Wahlen und Abstimmungen zu sorgen. Offen bleibt, wie die Gemeinden dafür zu sorgen haben und wer die entsprechenden Kosten zu tragen hat.

Der neue Vorschlag ändert nichts an der grundsätzlichen Problematik, auf die wir im Zusammenhang mit dem ursprünglichen Formulierungsvorschlag hingewiesen haben. Auch stellt der Vorschlag einen Eingriff in die Gemeindeautonomie dar, da die Voraussetzungen in den Gemeinden betreffend Verfügbarkeit von öffentlichem Grund bzw. von Plakateinrichtungen unterschiedlich sind. Eine solche Verpflichtung hätte für die Gemeinden einen erheblichen administrativen und

finanziellen Mehraufwand zur Folge. Der Vorschlag würde nichts an der verkehrsrechtlichen Bewilligungspflicht für das Anbringen von Wahl- und Abstimmungsplakaten an Strassen ändern. Es ist darauf hinzuweisen, dass im Bereich von Staatsstrassen nach wie vor nur mit grossem Aufwand kontrolliert werden könnte, ob solche Plakate fachmännisch und unter Einhaltung der gültigen Sicherheitsvorschriften aufgestellt wurden. Deshalb müssten Gesuche von Gemeinden zur Nutzung von öffentlichem Grund im Bereich von Staatsstrassen aus Gründen der Verkehrssicherheit und Verhältnismässigkeit gleichwohl in aller Regel abgelehnt werden. An den wenigen geeigneten Standorten im Bereich von Staatsstrassen bestehen bereits heute feste Plakatstellen, die privaten Plakatgesellschaften mittels Konzession und gegen Gebühr zur Verfügung stehen und die auch für Wahl- und Abstimmungsplakate genutzt werden können.

Aus den genannten Gründen beantragen wir deshalb, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 162/2014 auch in der Fassung des neuen Formulierungsvorschlages und damit endgültig abzulehnen.

6. Antrag der Kommission

Die Kommission hat auch die zweite Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. Sie hält in ihrer abschliessenden Beurteilung an ihrem Beschluss zum zweiten Vorschlag der Initianten fest und beantragt dem Kantonsrat mit 9:6 Stimmen, der geänderten PI Späth zuzustimmen. Eine Minderheit würde dem ursprünglichen Antrag der PI Späth den Vorzug geben. Eine andere Minderheit lehnt eine Gesetzesänderung mit Verweis auf die in den Stellungnahmen des Regierungsrates geschilderten Umsetzungsschwierigkeiten ab.