

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 69/2014

Sitzung vom 11. Juni 2014

678. Anfrage (Entfernung von Wahlplakaten auf öffentlichem Grund)

Kantonsrat Jean-Philippe Pinto, Volketswil, hat am 11. März 2014 folgende Anfrage eingereicht:

Im Rahmen der laufenden Kommunalwahlen 2014 verschwanden auf dem Gemeindegebiet von Volketswil Wahlplakate verschiedener Parteien. Nachdem Befürchtungen aufgekommen waren, es handle sich um Vandalismus, konnte durch Zufall in Erfahrung gebracht werden, dass die Wahlplakate durch das Tiefbauamt des Kantons Zürich entfernt wurden. Dabei wurden sowohl Wahlplakate auf kantonalem als auch kommunalem öffentlichen Grund entfernt, obwohl die Bestimmungen der Verkehrssicherheit eingehalten wurden. Die betroffenen Parteien wurden hierüber nicht informiert.

Ich bitte den Regierungsrat, um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Auf welche rechtliche Grundlage stützt sich das Vorgehen des Tiefbauamts? Seit wann geht das Tiefbauamt so vor? Ist das Vorgehen des Tiefbauamts im ganzen Kanton einheitlich? Weshalb dürfen kommerzielle Anbieter (wie z. B. APG) auf öffentlichem Grund Wahlplakate aufstellen?
2. Wann und wie wurden die Parteien / die Gemeinden / die Öffentlichkeit über dieses Vorgehen informiert? Findet sich ein Hinweis auf der Homepage des Kantons Zürich? Wieso wurden die betroffenen Parteien bzw. Eigentümer der Wahlplakate über die Entfernung der Wahlplakate nicht informiert? Sollte nicht aus rechtsstaatlicher Sicht zumindest eine kurze Frist für die Entfernung der Wahlplakate angesetzt und die betroffenen Parteien bzw. Eigentümer der Wahlplakate informiert werden, falls eine Rechtsgrundlage zur Entfernung überhaupt besteht?
3. Wieso wurden auch Wahlplakate auf kommunalem öffentlichen Grund entfernt? Mischt sich der Kanton nun auch in Gemeindeangelegenheiten ein?
4. Ist der Regierungsrat bereit, diese Vorgehensweise in Zukunft zu ändern resp. zu überdenken, z. B. ähnlich wie die Praxisänderung der SBB vor Wahlen in den Bahnhöfen? Wieso erlässt der Regierungsrat nicht einheitliche Bestimmungen für die Plakatierung?

5. Erachtet der Regierungsrat diese Vorgehensweise als verhältnismässig? Werden dadurch nicht die Meinungsäusserungsfreiheit und die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger tangiert? Ist der Regierungsrat nicht der Meinung, dass durch diese Vorgehensweise das Milizsystem und die Vielfalt der Informationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und der Bürger beeinträchtigt wird?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jean-Philippe Pinto, Volketswil, wird wie folgt beantwortet:

Wahlplakate an Strassen unterstehen eidgenössischen und kantonalen Vorschriften und sind bewilligungspflichtig. Bei den eidgenössischen Vorschriften über Strassenreklamen, worunter auch Wahlplakate an Strassen fallen, geht es in erster Linie um die Verkehrssicherheit (Art. 6 Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 [SVG; SR 741.01] und Art. 95–100 Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV; SR 741.21]). So sind gemäss Art. 96 SSV Strassenreklamen, welche die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnten, untersagt. Zudem bedarf das Anbringen und Ändern von Strassenreklamen der Bewilligung der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde (Art. 99 Abs. 1 SSV). Da der Kanton Zürich auch innerorts keine Ausnahmen von der Bewilligungspflicht festgelegt hat, ist für Strassenreklamen im ganzen Kanton eine strassenverkehrsrechtliche Bewilligung gemäss Art. 99 SSV erforderlich. Zuständig sind im Bereich der Autobahnen und Autostrassen die Kantonspolizei und im Bereich der übrigen Strassen die Gemeindebehörden (§ 26 Kantonale Signalisationsverordnung vom 21. November 2001 [KSigV; LS 741.2]).

Für Reklameanlagen an Staatsstrassen und Nationalstrassen, die kantonalen öffentlichen Grund beanspruchen, ist zudem eine strassenpolizeiliche Bewilligung des kantonalen Tiefbauamtes erforderlich (Anhang Ziff. 1.1.3 zur Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 [BVV; LS 700.6]). Ebenso 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 (LS 700.3) für die Inanspruchnahme von Staatsstrassen zu privaten Zwecken eine Bewilligung (Gebrauchsbewilligung oder Konzession) des Tiefbauamtes notwendig. In Anwendung dieser Bestimmungen erteilt das Tiefbauamt an Plakatgesellschaften Konzessionen für feste Plakatstellen an dafür geeigneten Standorten.

Zu Frage 1:

Wahlplakate, die ohne Bewilligung auf kantonalem öffentlichem Grund an Staatsstrassen aufgestellt wurden, werden seit vielen Jahren im ganzen Kanton vom für den Unterhalt von Staatsstrassen zuständigen kantonalen Tiefbauamt entfernt und bis einige Tage nach den Wahlen in den Werkhöfen des Strasseninspektorats gelagert. Einerseits fehlt für diese sogenannten wilden Wahlplakate die erforderliche Bewilligung. Andererseits lässt sich das Vorgehen des Tiefbauamtes auf § 25 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (LS 722.1) stützen. Gemäss dieser Bestimmung hat das Tiefbauamt die Staatsstrassen so zu unterhalten und zu betreiben, dass sie ihrem Zweck entsprechend und sicher benützt werden können. Wilde Wahlplakate können die Sicherheit des Verkehrs ernsthaft gefährden. So werden sie meist nicht fachmännisch platziert, wodurch bei starken Windböen oder durch Dritteinwirkung die Gefahr besteht, dass sie auf die Fahrbahn geraten. Auch werden bei der Platzierung regelmässig die gültigen Sicherheitsvorschriften nicht beachtet und die Verkehrsteilnehmenden können abgelenkt werden. Zudem behindern wilde Wahlplakate oft den Strassenunterhalt. So sind die Grünpflege und im Winter die Schneeräumung teilweise erheblich erschwert. Und erfahrungsgemäss werden die Plakate nach den Wahlen oft stehen gelassen, weshalb der Aufwand für das Entfernen und Entsorgen bei der öffentlichen Hand verbleibt. Aus diesen Gründen ist die Praxis des Tiefbauamtes, wilde Wahlplakate auf Staatsstrassengrund zu entfernen, gerechtfertigt und es besteht hierfür eine genügende gesetzliche Grundlage.

Im Unterschied zu den wilden Wahlplakaten wurden die festen Plakatstellen der privaten Plakatgesellschaften, die ihre Flächen in der Regel auch für Wahlplakate anbieten, vom kantonalen Tiefbauamt geprüft und mittels Konzession bewilligt. Dabei werden den Plakatgesellschaften zur Gewährleistung der Sicherheit von Strasse und Verkehr verbindliche Auflagen gemacht. Zudem bezahlen sie eine Gebühr und verfügen gewöhnlich auch über eine baupolizeiliche Bewilligung der Gemeinde.

Zu Frage 2:

Die seit vielen Jahren gelebte Praxis des Tiefbauamtes ist vielen Gemeinden und Parteien bekannt. Vereinzelt gelangen Parteienvertretungen mit Anfragen im Zusammenhang mit dem Aufstellen von Wahlplakaten an Staatsstrassen an die Baudirektion. Diese werden dann über die Praxis des Tiefbauamtes und die Gründe dafür informiert.

Auf der Homepage des Kantons Zürich wurde bis anhin nicht über diese Praxis informiert. Das Tiefbauamt prüft, einen entsprechenden Hinweis auf seiner Homepage aufzuschalten.

Nach Entfernung von Wahlplakaten durch das Strasseninspektorat erfolgt in der Regel keine Information der betroffenen Parteien oder Plakateigentümerinnen und -eigentümer. Der dafür erforderliche Zeit- und Kostenaufwand liesse sich nicht rechtfertigen, zumal die Plakate erfahrungsgemäss ohne Gesuch aufgestellt werden. Hingegen wird den Betroffenen auf Anfrage mitgeteilt, wo die eingesammelten Wahlplakate aufbewahrt werden und abgeholt werden können.

Zu Frage 3:

Die Mitarbeitenden des Strasseninspektorats entfernen grundsätzlich nur Wahlplakate, die sich auf kantonalem öffentlichem Grund befinden. Sie kennen die Abgrenzungen zu privatem und kommunalem Grund in der Regel gut und halten sich daran. Falls durch Mitarbeitende des kantonalen Tiefbauamtes Wahlplakate auf kommunalem öffentlichem Grund entfernt worden wären, handelte es sich um ein Versehen.

Zu Frage 4:

Die bestehenden Vorschriften für die Plakatierung auf kantonalem öffentlichem Grund sind ausreichend. Auch besteht aus den dargelegten Gründen (Verkehrssicherheit, Behinderung des Unterhaltes, fehlende Bewilligung) keine Veranlassung, die Praxis des Tiefbauamtes, wilde Wahlplakate auf Staatsstrassengrund zu entfernen, zu ändern. Ähnlich wie in den Bahnhöfen der SBB besteht auch auf Staatsstrassengrund die Möglichkeit, an den bewilligten festen Plakatstellen der Plakatgesellschaften Wahlplakate anbringen zu lassen.

Zu Frage 5:

Aus den dargelegten Gründen, vorab aus Gründen der Verkehrssicherheit, erweist sich die Praxis des Tiefbauamtes auch im Lichte der Meinungs- und Informationsfreiheit und der politischen Rechte als verhältnismässig. Zu beachten ist, dass der gesteigerte Gemeingebrauch auch im durch die Meinungsfreiheit geschützten Rahmen in jedem Fall bewilligungspflichtig ist. Zudem gebietet es die Verkehrssicherheit, wilde Wahlplakate zu entfernen.

Eine andere Frage ist, ob auf entsprechendes Gesuch für das vorübergehende Aufstellen von Wahlplakaten im Bereich von Staatsstrassen ausserhalb der konzessionierten festen Plakatstellen eine Bewilligung erteilt werden könnte. Gemäss Praxis des Bundesgerichts besteht zwar ein bedingter Anspruch auf Bewilligung von gesteigertem Gemeingebrauch, wenn er für die Ausübung von Freiheitsrechten auf öffentlichem Grund erforderlich ist. Jedoch sind beim Entscheid über die ausserordentliche Nutzung der öffentlichen Sache neben dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr auch andere öffentliche Interessen zu berücksichtigen, nament-

lich dasjenige an einer zweckmässigen Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Widmung (BGE 138 I 274 E. 2.2.2 S. 282). Strassen sind dem Verkehr gewidmet. Angesichts des grossen Staatsstrassennetzes im Kanton Zürich mit einer Länge von rund 1450 km könnte nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand sichergestellt werden, dass die Wahlplakate fachmännisch und unter Einhaltung der gültigen Sicherheitsvorschriften aufgestellt und wieder entfernt würden. Deshalb müssten entsprechende Gesuche aus Gründen der Verkehrssicherheit und der Verhältnismässigkeit in aller Regel abgelehnt werden. Zudem beschränkt sich die Ablehnung auf kantonalen öffentlichen Grund an Staatsstrassen ausserhalb der konzessionierten Plakatstellen. An den konzessionierten Plakatstellen sowie auf privatem und kommunalem Grund besteht nach wie vor die Möglichkeit, Wahlplakate zu platzieren. Damit ist die Meinungs- und Informationsfreiheit gewährleistet.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli