

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 22/2005

Sitzung vom 20. April 2005

### **558. Anfrage (Gleichbehandlung verfassungsmässiger Rechte)**

Kantonsrat Peter Good, Bauma, hat am 31. Januar 2005 folgende Anfrage eingereicht:

In der Beantwortung der Interpellation (KR-Nr. 381/2004) betreffend Demokratieverständnis des Regierungsrats beziehungsweise des Justizdirektors vertritt der Regierungsrat die Auffassung, dass in der Bundesverfassung verankerte Grundrechte entgegenstehendem Gesetzesrecht vorgehen. Er untermauert seine Argumentation unter Verweis auf die beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts und relativiert die Bedeutung von Art. 191 BV.

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Rechtslage im Zusammenhang mit der freien Meinungsäusserung vor Wahlen und Abstimmungen? Ist dem Recht auf freie Meinungsäusserung im Sinne von Art. 16 BV nicht ebenfalls – der oben erwähnten Argumentation des Regierungsrats folgend – Vorrang einzuräumen gegenüber einer (nicht demokratisch legitimierten) Verordnung des Bundesrates, in der der Aushang politischer Plakate ausserorts eingeschränkt bzw. verboten wird?
2. Falls nein, wie begründet der Regierungsrat die Ungleichbehandlung des Willkürverbots gemäss Art. 9 BV (z. B. Begründungsgebot ablehnender Einbürgerungsentscheide durch demokratische Institutionen) und dem Recht auf freie Meinungsäusserung gemäss Art. 16 BV (Einschränkungen beim Plakataushang, die nicht mit der Gefährdung der Verkehrssicherheit begründet werden können)?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

**beschliesst der Regierungsrat:**

I. Die Anfrage Peter Good, Bauma, wird wie folgt beantwortet:

Es steht dem Regierungsrat nicht zu, die Bedeutung von Bestimmungen in der Bundesverfassung (BV; SR 101) zu relativieren. In der Beantwortung der Interpellation betreffend Demokratieverständnis des Regierungsrats (KR-Nr. 381/2004) hat er denn auch die in der Interpellation vorgetragene Interpretation von Art. 191 BV und nicht die Bedeutung des Artikels relativiert. Dabei hat der Regierungsrat darauf hingewiesen, dass das Handlungs- und Machtpotenzial des Volkes sowie der Behör-

den in einer rechtsstaatlichen Demokratie zum Schutz der Menschenwürde, der Freiheit und der gesellschaftlichen Pluralität durch das Recht begrenzt sei. Das bedeutet insbesondere, dass der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar ist (Art. 36 Abs. 4 BV) und ein Eingriff in Grundrechtspositionen durch demokratisch legitimiertes Recht in einem rechtsstaatlichen Verfahren geregelt sein muss (Art. 36 Abs. 1 bis 3 BV).

Zu Frage 1:

Grundrechte schützen grundsätzlich individuell-konkrete Rechtspositionen gegen Eingriffe des Staats. Dieser Schutz ist aber nicht absolut. Er bedeutet vielmehr, dass Eingriffe in Grundrechte nur unter bestimmten, von der Rechtsordnung vorgesehenen Voraussetzungen und unter Einhaltung der grundlegenden rechtsstaatlichen Grundsätze erfolgen dürfen. Dazu gehört auch eine Abwägung zwischen den individuellen und den allgemeinen Interessen, die sich im Konfliktfall gegenüberstehen können. Grundrechtspositionen haben grundsätzlich dort ihre Grenzen, wo ihre Ausübung andere Rechtsgüter verletzt. So hört etwa der Grundrechtsschutz für private Äusserungen dort auf, wo sie – wie zum Beispiel die öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder Gewalttätigkeit (Art. 259 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, StGB, SR 310.0) – strafrechtlich relevantes Verhalten darstellen.

Die Frage der Zulässigkeit einer Einschränkung der Meinungsfreiheit bestimmt sich nach Art. 36 BV. Dort ist vorgesehen, dass Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein müssen und dass der Eingriff verhältnismässig ist. Die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage erhöhen sich mit zunehmender Intensität des Eingriffs. Nach Art. 36 Abs. 1 BV müssen schwer wiegende Einschränkungen von Grundrechten in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen sein, während für leichtere Eingriffe auch eine Verordnung als gesetzliche Grundlage genügen kann, sofern die Exekutive zu deren Erlass in einem Gesetz im formellen Sinn ermächtigt wurde.

Die Gewaltenteilung gebietet dem Regierungsrat Zurückhaltung bei der Beurteilung von Rechtsfragen, die letztlich in den Zuständigkeitsbereich des Bundesgerichts fallen. Ob eine Verordnung des Bundesrats mit dem Recht auf freie Meinungsäusserung gemäss Art. 16 BV vereinbar ist, kann zudem nicht abstrakt, sondern nur im Einzelfall anhand der dargestellten Grundsätze beurteilt werden. Der Aushang von Plakaten wird durch die Strassenverkehrsgesetzgebung des Bundes eingeschränkt

(siehe Art. 6 Strassenverkehrsgesetz; SR 741.01, Art. 95 ff. Signalisationsverordnung; SR 741.21). Die Gemeinden regeln diese Materien sodann gestützt auf ihre Polizeiverordnungen (vgl. § 26 lit. b der Kantonalen Signalisationsverordnung; LS 741.2). Ob das Grundrecht der Meinungsfreiheit, wahrgenommen durch Aushang politischer Plakate, eingeschränkt werden kann, ist damit anhand der entsprechenden Gesetzesbestimmungen auf Grund einer Interessenabwägung im konkreten Fall zu beurteilen.

Zu Frage 2:

Beim Thema Ungleichbehandlung des Willkürverbots scheint die Anfrage davon auszugehen, dass verfassungsmässige Rechte Träger des Anspruchs auf Gleichbehandlung seien. Verfassungsmässige Rechte sind indessen keine Rechtssubjekte, die Träger von Rechten und Pflichten sein könnten. Der Anspruch auf Gleichbehandlung kommt immer nur den Trägerinnen und Trägern individueller Rechte zu.

Da die Rechte und Pflichten eines Rechtssubjekts in der Regel mehrere Rechtsbereiche betreffen, können im Konfliktfall auch verschiedene Grundrechtspositionen berührt sein. Schliesslich können auch die Grundrechtspositionen verschiedener Rechtssubjekte miteinander kollidieren. Denkbar ist etwa, dass der Medienfreiheit von Journalisten Grenzen gesetzt werden, um die Privatsphäre anderer Grundrechtsträger zu schützen. Unter dem in der Rechtslehre entwickelten Begriff der praktischen Konkordanz geht es in solchen Fällen darum, die Freiheit der von einer staatlichen Anordnung betroffenen Personen mit der Freiheit derjenigen Personen, die durch die Anordnung geschützt werden sollen, in optimaler Weise miteinander in Einklang zu bringen (vgl. Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005, N. 319).

Ob eine gesetzliche Bestimmung ausreicht, um einen Grundrechtseingriff zu rechtfertigen, kann wiederum nicht allgemein, sondern nur anhand des konkreten Einzelfalls entschieden werden. Neben der Intensität des Eingriffs spielen dabei auch die Art des Grundrechts sowie das jeweils entgegenstehende allgemeine Interesse eine Rolle. Die Konzeption der Rechtsgleichheit in der Bundesverfassung geht davon aus, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist. So kann etwa ein Grundrechtseingriff im Interesse der Medienfreiheit dort gerechtfertigt sein, wo er es im Interesse der Wirtschaftsfreiheit allenfalls nicht mehr wäre.

Es liegt daher nicht von vornherein ein Verstoss gegen das Gebot der rechtsgleichen Rechtsanwendung vor, wenn bei Einbürgerungsentscheiden die Begründungspflicht gemäss Art. 29 Abs. 2 BV (Anspruch auf rechtliches Gehör) gegenüber kantonalen widersprechenden Bestimmungen Vorrang hat, die Meinungsfreiheit nach Art. 16 BV jedoch durch die Strassenverkehrsgesetzgebung eingeschränkt werden kann.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat  
Der stv. Staatsschreiber:  
**Hösli**