

## Vorlage an den Landrat

### Beantwortung der Interpellation [2024/79](#) von Gzim Hasanaj: «Meinungsbildungsrecht» 2024/79

vom 11. Juni 2024

#### 1. Text der Interpellation

Am 8. Februar 2024 reichte Gzim Hasanaj die Interpellation 2024/79 «Meinungsbildungsrecht» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

*Die Anzahl der Wahlplakate an den Strassenrändern der Gemeinden nimmt von Wahl zu Wahl zu, und viele ärgern sich zu Recht über diese Flut an Politpropaganda. Als Reaktion darauf haben einige Gemeinden in den letzten Jahren angefangen, ihre Reklamereglemente anzupassen, indem sie das freie Plakatieren einschränken. Dafür bieten sie die Möglichkeit, dass alle Parteien nach einem fairen Verteilschlüssel ihre Wahlpropaganda an offiziellen Stellen anbringen können. Einige Gemeinden haben so die Plakatflut einigermaßen in den Griff bekommen.*

*Am 14. Dezember 2023 hat die Gemeindeversammlung in Biel-Benken einer Teilrevision des Reklamereglementes zugestimmt. Damit ist das Plakatieren für Wahlen und Abstimmungen verboten. Offizielle Plakatstellen gibt es keine. Die Gemeinde Biel-Benken hat damit einen drastischen Regulierungsweg gewählt. Es ist bekannt, dass andere Gemeinden ähnliche Absichten haben.*

*Mit solchen extremen Einschränkungen steuern wir eine Demokratieform an, die nur den gut ausfinanzierten Kandidaten respektive dem wohlhabenden Teil der Bevölkerung ermöglicht, sich politisch Gehör zu verschaffen. Bei den letzten Nationalratswahlen ist vielfach aufgezeigt worden, dass die Kandidaten mit dem grössten Wahlkampfbudget die besten Wahlchancen hatten und dass Wahlkampf immer teurer geworden ist. Zudem sind Personen, die an guter Lage Land und Häuser besitzen, massiv privilegiert, da diese Reglemente die Politikwerbung auf Privatgrund nicht verbieten.*

*In der Folge könnte es zu einem Ungleichgewicht zwischen den Kandidierenden kommen, wenn die Erfolgsaussichten auf eine Wahl in Abhängigkeit zur Grösse des Wahlkampfbudgets stehen.*

*Ich bitte die Regierung, folgendes zu beantworten:*

- *Werden durch solche Regelungen die Demokratierechte der Bürger nach angemessener und freier Meinungsbildung verletzt?*
- *Wie kann dieses Grundrecht wiederhergestellt werden?*

## 2. Einleitende Bemerkungen

Der kantonale Gesetzgeber hat in § 105a des Raumplanungs- und Baugesetzes (RBG; SGS 400) die Aushangdauer von Wahl- und Abstimmungsplakaten festgelegt. Absatz 3 und 4 dieser Bestimmung halten fest, dass für kommunale Wahlen und Abstimmungen die Gemeinden eigene Regelungen über die Aushangdauer von Wahl- und Abstimmungsplakaten erlassen können. Sofern die Gemeinden auf den Erlass eigener Regelungen verzichten, gelten die kantonalen Vorschriften sinngemäss auch für kommunale Wahlen und Abstimmungen. Mit dieser Zuständigkeitsregelung räumt der Gesetzgeber den Gemeinden eine erhebliche Entscheidungsfreiheit ein. Diese föderalistische Ausgestaltung der Kompetenzen erscheint sinnvoll, um den vorhandenen infrastrukturellen Gegebenheiten in den Gemeinden Rechnung zu tragen und entspricht letztlich dem in der Verfassung festgelegten Subsidiaritätsprinzip (§ 47a Kantonsverfassung; SGS 100). Die lokale Stimmbevölkerung hat hierdurch die Möglichkeit, entsprechende Massnahmen zu verlangen und über diese abzustimmen (vgl. zum Ganzen auch Stellungnahme des Regierungsrats zum Vorstoss Nr. 2020/111 «Einheitliche Regelung zur Plakatierung im Kanton Basel-Landschaft»).

Die Landeskantlei hat der Gemeinde Biel-Benken die Möglichkeit eingeräumt, sich zur vorliegenden Interpellation vernehmen zulassen. Mit Schreiben vom 23. April 2024 hat die Gemeinde Biel-Benken eine Stellungnahme eingereicht. Die Erwägungen der Gemeinde Biel-Benken werden bei den entsprechenden Fragen wiedergegeben und erörtert.

## 3. Beantwortung der Fragen

1. *Werden durch solche Regelungen die Demokratierechte der Bürger nach angemessener und freier Meinungsbildung verletzt?*

Nach Ansicht der Gemeinde Biel-Benken liegt durch eine solche Regelung keine Verletzung der Meinungs- und Informationsfreiheit vor. Die Meinungsfreiheit beinhalte das Recht, seine Meinung frei zu bilden und sie frei zu äussern. Die Informationsfreiheit dagegen beinhalte das Recht, Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu empfangen und zu beschaffen sowie Informationen zu verbreiten. Diese Bereiche seien durch das Plakatierverbot in keiner Weise tangiert. Informieren könnten sich die Stimmberechtigten zu den Wahlen und Abstimmungen aus den offiziellen Unterlagen, die ihnen gratis und franko nach Hause zugestellt würden, aus der Zeitung, im Internet, an Podien sowie an Informationsveranstaltungen; ausserdem könne die Gemeinde die offiziellen Parteiplakate oder Flyer via Newsletter an alle Abonentinnen und Abonnenten versenden. Es gebe somit eine Vielzahl von Möglichkeiten, sich eine fundierte Meinung zu bilden. Plakate mit Schlagworten oder Bildern von Menschen dagegen seien dazu völlig ungeeignet. Sie würden zwar einen Wiederholungs- und Wiedererkennungseffekt generieren; das habe aber nichts mit fundierter Meinungsbildung zu tun. Die Reduktion komplexer Vorlagen auf wenige zugespitzte Schlagworte oder von Wahlen auf inhaltlose Bilder der Kandidatinnen und Kandidaten bringe keinen Mehrwert für die Meinungsbildung; dazu bräuchte es eine inhaltliche Auseinandersetzung, die via Plakate nicht möglich sei. Wer sich inhaltlich nicht informieren, sondern nur an den Parolen von Parteien, Gruppierungen etc. orientieren möchte, könne das aufgrund der bereits erwähnten Möglichkeiten tun. Weiter werde der Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Grundes und Bodens mit dem Verbot der Wildplakatiererei nicht gänzlich negiert. Für Informationsstände, Standaktionen etc. sei eine Nutzung des öffentlichen Grundes durchaus zulässig. Solche Aktionen würden in grösseren Gemeinden regelmässig stattfinden. In der Gemeinde Biel-Benken habe bislang der Bedarf offenbar nicht bestanden, zumal die Gemeinde besonders bei Wahlen regelmässig Podien und bei kommunalen Abstimmungen Informationsveranstaltungen durchführe. Es gebe demnach ausreichend Möglichkeiten, seine Meinung zu äussern und sich eine Meinung zu bilden. Bei kantonalen sowie nationalen Wahlen und Abstimmungen beständen diese Möglichkeiten ebenfalls, einfach nicht zwingend in der Gemeinde Biel-Benken. Ferner hätten der Gemeinderat und mit ihm die Gemeindeversammlung die Verschandelung des Ortsbilds mit den bis zu 6 Meter hohen Plakatwänden an den Lichtmasten entlang der Strassen als schlimmer gewichtet als das Recht, seine Meinung via Plakat kundzutun bzw. sich via Plakat eine Meinung zu bilden. Auch die Verkehrssicherheit sei ein Aspekt und damit

verbunden die Tatsache, dass die Plakate oft schlecht befestigt seien, beim ersten heftigen Wind runterfallen oder gar zerrissen sowie herumgeweht und dann auf Feldern oder in Hausgärten landen würden. Dass dabei eine erhebliche Verletzungsgefahr bestehe, liege auf der Hand. Zudem führe es zu Mehraufwand für die Mitarbeitenden des Werkhofs, weil die Parteien/Gruppierungen, welche die Plakate aufhängen, diese nicht einsammeln, wenn sie derart verstreut und teilweise in Fetzen herumliegen würden. Der Gemeinderat habe übrigens in Betracht gezogen, offizielle Plakatanschlagstellen einzurichten. Er habe sich aber dagegen entschieden, weil er nicht mit Steuergeldern etwas finanzieren wolle, was ohnehin alle nur störe. Die überwältigende Zustimmung an der Gemeindeversammlung – und das ausgebliebene Referendum – habe ihm in dieser Haltung Recht gegeben. Vor diesem Hintergrund sei die Gemeinde Biel-Benken dezidiert der Meinung, dass die Verhältnismässigkeit des Plakatierverbots klar gegeben sei. Es sei im Übrigen darauf hinzuweisen, dass die zuständige Direktion das Reglement kommentarlos genehmigt habe. Schliesslich seien die Voraussetzungen bezüglich des Informationszugangs nicht in jeder Gemeinde dieselben. Die Gemeinde Biel-Benken sei bekannt für die regelmässige Durchführung der erwähnten Podien und Informationsveranstaltungen; das sei nicht überall gleich und zwingend zu berücksichtigen.

Vorab ist festzustellen, dass in § 8 Absatz 3 des [Reglements über die Reklameeinrichtungen der Gemeinde Biel-Benken](#) Folgendes festgelegt ist: «Temporäre Reklamen für Wahlen und Abstimmungen sind nur auf Privatareal zulässig. Wildes Plakatieren ist verboten.». Wie oben festgehalten, können für kommunale Wahlen und Abstimmungen die Gemeinden eigene Regelungen über die Aushangdauer von Wahl- und Abstimmungsplakaten erlassen. Die Gemeinden haben dabei allerdings zu berücksichtigen, dass gemäss geltender Bundesgerichtspraxis ein bedingter Anspruch auf Bewilligung von gesteigertem Gemeingebrauch besteht, wenn er für die Ausübung von Freiheitsrechten auf öffentlichem Grund erforderlich ist (vgl. BGE 138 I 274 m. w. H.). «Bedingt» insbesondere deshalb, weil beim Entscheid über die Nutzung neben dem Gesichtspunkt der polizeilichen Gefahrenabwehr auch andere öffentliche Interessen zu berücksichtigen sind (namentlich dasjenige an einer zweckmässigen Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Widmung sowie an der rechtsgleichen Zugänglichkeit der öffentlichen Sache für alle Interessierten). Die Ausübung der Meinungs- und Informationsfreiheit verlangt vielfach den Gebrauch von öffentlichem Grund. Es besteht indes kein Recht, den öffentlichen Grund an einem beliebigen Ort, zu einem beliebigen Zeitpunkt und in einer beliebigen Weise zu gebrauchen; ausschlaggebend sind vielmehr die vorhandenen Kapazitäten. Der zuständigen Behörde wird zwar ein grosser Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung eingeräumt; sie ist jedoch nicht nur an das Willkürverbot und den Grundsatz der Rechtsgleichheit gebunden, sondern hat darüber hinaus den besonderen ideellen Gehalt der Freiheitsrechte in die Interessenabwägung einzubeziehen. Dabei kann, um dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügend Rechnung zu tragen, eine Zielerreichung Auflagen und Bedingungen erfordern.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass bei entsprechenden Regelungen die Meinungs- und Informationsfreiheit jedenfalls tangiert ist. Politische Plakate liefern einen Beitrag zur Meinungsbildung und bilden Teil der Meinungsäusserungsfreiheit bzw. der dazu verwendbaren Medien. Dabei stellt sich die Frage, ob die von der Gemeinde Biel-Benken gemachte strikte Unterscheidung zwischen Informationsständen, Standaktionen usw. und dem Aufstellen von Plakaten in Bezug auf den Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung und Information derart klar vorgenommen werden kann. Der kantonale Gesetzgeber hat für eidgenössische und kantonale Wahlen und Abstimmungen die Plakatierung jedenfalls zugelassen (vgl. § 105a Abs. 1 und Abs. 2 RBG). Dabei sind die betroffenen Personen, Parteien, Gruppierungen sowie Komitees für den Plakataushang und die korrekte Entfernung zuständig. Es ist im Übrigen zwar korrekt, dass politische Botschaften nicht nur mittels Plakaten vermittelt werden können. Dennoch kann ein derartiges Verbot von Plakaten mit der Begründung, Plakate seien völlig ungeeignet, um sich eine fundierte Meinung zu bilden, nicht zuletzt aufgrund der langen politischen Tradition in der Schweiz sowie im Kanton, Wahl- und Abstimmungsplakate im öffentlichen Raum anzubringen, hinterfragt werden. Dass Plakate aber allein nicht ausreichen, um sich eine fundierte Meinung zu bilden, trifft wohl zu (dabei kann offengelassen werden, ob die von der Gemeinde Biel-Benken aufgeführten

regelmässigen Durchführungen von Podien und Informationsveranstaltungen für eine umfassende Meinungsbildung und Information ausreichen). Auch das Kantonsgericht ist in einem Entscheid aus dem Jahr 2019 zum Schluss gekommen, dass die Bedeutung von politischen Plakaten namentlich dadurch relativiert werde, dass den Parteien daneben die traditionellen Medien (Presse, Radio/TV) sowie in der heutigen Zeit vermehrt auch das Internet (Newsportale, Blogs, Social Media etc.) für Werbung zur Verfügung stünden bzw. die Stimmberechtigten diese Medien als Informationsquelle nutzen würden (vgl. Urteil des Kantonsgerichts, Abt. Verfassungs- und Verwaltungsrecht, vom 6. November 2019 [810 19 96], E. 5.3).

Ein Verbot von politischer Werbung findet sich im Übrigen namentlich in der Gesetzgebung über Radio und Fernsehen. Diese verbietet politische Werbung in Radio und Fernsehen, um zu «verhindern, dass die demokratische Willensbildung durch wirtschaftlich mächtige Akteure einseitig beeinflusst werden kann» (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen [RTVG] vom 18. Dezember 2002, BBI 2003 1569, 1676.). Durch ein allgemeines Verbot der Politplakatierung auf öffentlichem Grund könnte hingegen ebenfalls ein Ungleichgewicht zwischen den entsprechenden Akteurinnen und Akteuren entstehen. Wie bereits oben erwähnt, ist die Plakatierung zwar nicht die einzige Methode, um politische Botschaften zu vermitteln; mit ihr lässt sich jedoch mit vertretbarem finanziellen Aufwand auf Abstimmungs- und Wahlbotschaften aufmerksam machen, was insbesondere auch kleineren sowie finanzschwächeren Parteien die Gelegenheit bietet, die Stimmbevölkerung zu erreichen. Da das kommunale Reglement die Politikwerbung auf Privatgrund nicht verbietet, ist es nicht von der Hand zu weisen, dass Personen, die an guter Lage Land und Häuser besitzen, privilegiert erscheinen (bei Mietwohnungen gehört die Fassade bzw. Aussenseite des Balkons i. d. R. nicht mehr zum gemieteten Wohnraum, weshalb nicht davon ausgegangen werden kann, dass dort Politwerbung betrieben werden kann resp. von der Vermieterin bzw. dem Vermieter geduldet wird). Im Sinne der Chancengleichheit sollten für sämtliche Parteien dieselben Möglichkeiten gelten (vgl. diesbezüglich den oben zitierten Entscheid des Kantonsgerichts, in welchem das Gericht festhält, dass im konkreten Fall die kommunale Hilfestellung bei der Plakatierung rechtungleich erfolgt und dadurch ein erheblicher Mangel entstanden sei, der dazu geeignet gewesen sei, das Wahlergebnis zu beeinflussen). Demgegenüber ist das Anliegen, wonach ein Plakat-Wildwuchs und eine Flut an Politpropaganda vermieden werden soll, nachvollziehbar und legitim. Vorgaben respektive Einschränkungen seitens der Gemeinde können deshalb durchaus erforderlich sein. Es obliegt den Gemeinden, eine Praxis zu verfolgen, die auch den konkreten Gegebenheiten Rechnung trägt.

Weiter gilt es zu beachten, dass Regelungen betreffend die Politplakatierung im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen lediglich für kommunale Wahlen und Abstimmungen im Gemeindereglement festgelegt werden können. In Bezug auf kantonale sowie nationale Wahlen und Abstimmungen kann hingegen keine solche Beschränkung seitens der Gemeinden normiert werden (vgl. § 105a Abs. 1 RBG, wonach Wahl- und Abstimmungsplakate für kantonale sowie eidgenössische Wahlen und Abstimmungen frühestens 6 Wochen vor dem Urnengang aufgestellt werden dürfen und spätestens 1 Woche nach dem Urnengang vollständig entfernt sein müssen). Folglich bezieht sich die betreffende Bestimmung im Reglement über die Reklameeinrichtungen bei Wahlen und Abstimmungen der betreffenden Gemeinde nur auf kommunale Wahlen und Abstimmungen. Es ist fraglich, ob eine unterschiedliche Handhabung der Politplakatierung im Zusammenhang mit den jeweiligen einzelnen Wahlen und Abstimmungen sinnvoll ist und letztlich der Rechtssicherheit dient. Ausserdem kann dem Ziel, eine Flut an Politpropaganda zu vermeiden, auf diese Weise lediglich bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen entgegengewirkt werden. Darüber hinaus ist zu erwägen, dass – sofern künftig auch weitere Gemeinden ein Verbot vorsehen würden – eine Kompensation in denjenigen Gemeinden, welche kein entsprechendes Plakatverbot kennen, erfolgen könnte.

## 2. *Wie kann dieses Grundrecht wiederhergestellt werden?*

Die Gemeinde Biel-Benken führt hierzu aus, dass der Wegfall der Plakate zu keiner Verletzung eines Grundrechts führe, weshalb es auch nichts wiederherzustellen gebe.

Hierzu ist festzuhalten, dass eine Prüfung sowie abschliessende Beurteilung, ob eine entsprechende kommunale Bestimmung verhältnismässig und mithin rechtmässig ist, vorliegend nicht möglich ist. Sodann erscheint eine gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden – und damit eine Einschränkung der verfassungsrechtlich statuierten Gemeindeautonomie –, für eine angemessene Anzahl von Standorten auf öffentlichem Grund für das Anbringen von Wahl- und Abstimmungsplakaten bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen zu sorgen, zu weitgehend bzw. nicht angezeigt. Es bleibt folglich derzeit der Gemeinde überlassen, ob sie allfällige Standorte für das Anbringen von Wahl- und Abstimmungsplakaten erneut in Betracht ziehen möchte. Dabei gilt es das richtige Mass an Einschränkungen aus Sicherheitsaspekten sowie der Wahrung des Orts- und Landschaftsbilds einerseits und der Grundrechtsausübung andererseits zu finden. Zur Lösungsfindung wäre bei Bedarf auch eine Diskussionsrunde mit den betroffenen Akteurinnen und Akteuren sowie den Behörden ein gangbarer Weg. Schliesslich wäre es der Klarheit dienlich, wenn die entsprechende Bestimmung unmissverständlich festhält, dass sich die Regelung nur auf kommunale Wahlen und Abstimmungen bezieht.

Liestal, 11. Juni 2024

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich