

## Vorlage an den Landrat

### **Beantwortung der Schriftlichen Anfrage 2021/753 von Markus Dudler: «Rechtmässigkeit der Verordnung betreffend den Aushang von Wahl-, Abstimmungs- und Parteiplakaten auf öffentlichem Grund sowie für den gemeinsamen Versand von Wahlempfehlungen der Gemeinde Arlesheim»**

2021/753

vom 29. März 2022

#### **1. Text der Schriftlichen Anfrage**

Am 15. Dezember 2021 reichte Markus Dudler die Interpellation 2021/753 «Rechtmässigkeit der Verordnung betreffend den Aushang von Wahl-, Abstimmungs- und Parteiplakaten auf öffentlichem Grund sowie für den gemeinsamen Versand von Wahlempfehlungen der Gemeinde Arlesheim» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

*Ich begrüsse grundsätzlich das Einschränken der Wildplakatierung im Dorfkern von Arlesheim, damit das Dorfbild nicht beeinträchtigt wird. Die Regelung des gemeinsamen Versands von Wahlempfehlungen hat sich auch bewährt.*

*Die erwähnte Verordnung gab in den letzten Jahren jedoch wiederholt Anlass zu Diskussionen. Insbesondere die finanzielle Abgeltung für das Aufstellen der Plakate § 9 und die Zulassungskriterien von Parteiungen und Gruppierungen § 2, sowie die Zuteilung der Plakatflächen und die Einschränkung der gestalterischen Freiheit im § 4.*

Fragen:

- *Hat der Gemeinderat die Kompetenzen das Thema Aushang von Wahl-, Abstimmungs- und Parteiplakaten auf öffentlichem Grund sowie für den gemeinsamen Versand von Wahlempfehlungen der Gemeinde in einer Verordnung zu regeln oder sollte dies in einem Reglement von der Gemeindeversammlung beschlossen werden?*
- *Darf der Gemeinderat gleichzeitig den Aushang von Plakaten auf die offiziellen Flächen durch den Werkhof einschränken und gemäss § 9 bei kantonalen und eidgenössischen Abstimmungskampagnen eine Gebühr verlangen?*
- *Ist das Akkreditierungsverfahren gemäss § 2 rechtmässig?*
- *Ist die Zuteilung der Plakatflächen gemäss § 4 fair und darf der Gemeinderat Einschränkungen beim Inhalt der Plakate gemäss Absatz 3 machen?*
- *Wie ist die generelle rechtliche Beurteilung dieser Verordnung der Gemeinde Arlesheim?*

## 2. Einleitende Bemerkungen

Die vorliegende Schriftliche Anfrage befasst sich mit der Rechtmässigkeit einer kommunalen Verordnung. Eine abstrakte Normenkontrolle wird durch den Regierungsrat jedoch nicht vorgenommen. Gestützt auf § 86 KV i.V.m. § 27 Abs. 1 lit. b und § 29 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung vom 16. Dezember 1993 (Verwaltungsprozessordnung, VPO; SGS 271) kann ein Gemeindeerlass im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle innerhalb von 10 Tagen seit Veröffentlichung im massgebenden Publikationsorgan ausschliesslich durch das Kantonsgericht als Verfassungsgericht angefochten werden.

Im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle wäre eine rechtlich abschliessende Überprüfung der Reklameverordnung Arlesheim (bzw. einzelner Bestimmungen hiervon) zudem im Rahmen der Anfechtung einer kommunalen Verfügung und damit in einem Beschwerdeverfahren aufgrund eines konkreten Anwendungsfalls vorzunehmen.

Das Instrument der Schriftlichen Anfrage erweist sich somit als wenig geeignet zur Überprüfung der Rechtmässigkeit einer kommunalen Verordnung. Unbenommen dieser Tatsache sollen die formulierten Fragen nachstehend bestmöglich beantwortet werden. Im Rahmen eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens könnte die zuständige Rechtsmittelinstanz jedoch zu einem anderen Ergebnis kommen.

## 3. Beantwortung der Fragen

1. *Hat der Gemeinderat die Kompetenzen das Thema Aushang von Wahl-, Abstimmungs- und Parteiplakaten auf öffentlichem Grund sowie für den gemeinsamen Versand von Wahlempfehlungen der Gemeinde in einer Verordnung zu regeln oder sollte dies in einem Reglement von der Gemeindeversammlung beschlossen werden?*

Die Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft sind gestützt auf § 45 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV; SGS 100) im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, sich selbst zu organisieren, ihre Behördenmitglieder sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu wählen oder anzustellen, ihre eigenen Aufgaben nach freiem Ermessen zu erfüllen und ihre öffentlichen Sachen selbständig zu verwalten. Die Gemeindeautonomie umfasst auch die Befugnis der Gemeinden, gesetzgeberisch tätig zu sein. Entsprechend erlassen die Gemeinden nach § 46 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970 (Gemeindegesetz; SGS 180) die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen sowie zweckdienlichen Reglemente. Der Gemeinderat ist die verwaltende und vollziehende Behörde der Einwohnergemeinde (§ 70 Abs. 1 Gemeindegesetz). Dabei weist das Gemeindegesetz dem Gemeinderat in § 70a Abs. 1 lit. a Gemeindegesetz ausdrücklich die Tätigkeit der Rechtsetzung inklusive dem Erlass von Verordnungen zu Gemeindereglementen zu.

Entsprechend kann gestützt auf die genannten gesetzlichen Bestimmungen festgehalten werden, dass der Erlass einer gemeinderätlichen Verordnung eine entsprechende Delegationsnorm in einem Reglement erforderlich macht.

Eine weitere Voraussetzung für die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen zuhanden des Gemeinderats ist, dass diese nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist, sich auf ein genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie im Reglement vorhanden sind (vgl. BGE 134 I 322, E.2.4.).

Im vorliegenden Fall stützt sich die Verordnung betreffend den Aushang von Wahl-, Abstimmungs- und Parteiplakaten auf öffentlichem Grund sowie für den gemeinsamen Versand von Wahlempfehlungen vom 4. Mai 2021 der Gemeinde Arlesheim (nachfolgend Reklameverordnung Arlesheim) auf das Reglement über Reklameeinrichtungen der Einwohnergemeinde Arlesheim vom 16. Februar 1998 (nachfolgend Reklamereglement Arlesheim). Das Reklamereglement Arlesheim wurde von der Gemeindeversammlung erlassen und war dem fakultativen Referendum unterstellt (§ 47 i. V. m. § 49 Gemeindegesetz). Es handelt sich somit um eine Regelung auf

Gesetzesstufe. Gemäss § 12 Reklamereglement Arlesheim gilt für Plakate auf öffentlichem Grund, insbesondere für Wahlen und Abstimmungen, die durch den Gemeinderat erlassene Benützungsvorschriften. Dem Rechtsetzungsauftrag nach § 12 Reklamereglement Arlesheim ist der Gemeinderat mit dem Erlass der vorliegend strittigen Reklameverordnung Arlesheim somit nachgekommen.

Dieser Regelung steht auch die durch den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft erlassene Verordnung über Reklamen vom 29. Oktober 1996 (nachfolgend Reklameverordnung BL; SGS 481.12) nichts entgegen. Das Reklamewesen inklusive Wahl- und Abstimmungsplakate ist primär Sache der Gemeinden. Der kantonale Gesetzgeber wollte den Gemeinden bewusst ermöglichen, das Reklamewesen auf ihrem jeweiligen Gemeindegebiet eigenständig zu regeln und so auf die spezifischen örtlichen Verhältnisse und Bedürfnisse abstimmen zu können. Nur soweit eine Gemeinde über keine eigenen kommunalen Reklamevorschriften verfügt, gelten auf ihrem Gebiet subsidiär die Regelungen der kantonalen Reklameverordnung (vgl. § 2 Abs. 3 Reklameverordnung BL). Einschränkend hält § 2 Abs. 2 Reklameverordnung BL diesbezüglich nur fest, dass die kommunale Regelung im Rahmen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts zu ergehen habe und nimmt damit auf die in § 1 Reklameverordnung BL genannten bundesrechtlichen Bestimmungen über Strassenreklamen und auf die kantonalen Bestimmungen über den Natur- und Landschaftsschutz sowie den Denkmal- und Heimatschutz Bezug.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass der Gemeinderat grundsätzlich über die Kompetenz verfügt, gestützt auf das Reklamereglement Arlesheim weitere, das Reglement ergänzende und konkretisierende Bestimmungen in einer Verordnung festzuhalten. Nicht erlaubt wäre hingegen, wenn der Gemeinderat in einer Verordnung grundlegende Regelungen treffen oder von dem der Verordnung zugrundeliegenden Reglement abweichen würde.

*2. Darf der Gemeinderat gleichzeitig den Aushang von Plakaten auf die offiziellen Flächen durch den Werkhof einschränken und gemäss § 9 bei kantonalen und eidgenössischen Abstimmungskampagnen eine Gebühr verlangen?*

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sowie die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft garantieren in Art. 34 Abs. 2 BV und § 22 Abs. 2 KV die Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Davon erfasst ist auch ein grundsätzlicher Anspruch zur Nutzung des öffentlichen Grunds. Dieser Anspruch kann jedoch eingeschränkt werden, sofern die Einschränkung auf einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage beruht und durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig ist.

Ein Plakatständer nimmt einen gewissen Bereich im öffentlichen Raum in ausschliesslicher Weise in Anspruch. Zudem können nicht eine beliebige Anzahl Plakate aufgestellt werden, da der zur Verfügung stehende öffentliche Raum beschränkt ist. Weiter könnte das unregelmässige Aufstellen von Plakatständern auf einem öffentlichen Platz andere legitime Benutzungsarten beeinträchtigen. Werden auf öffentlichen Plätzen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen während mehrerer Wochen Plakatständer oder andere temporäre Reklamevorrichtungen aufgestellt, so geht diese Nutzung über den schlichten Gemeingebrauch hinaus, womit ein gesteigerter Gemeingebrauch vorliegt. Gestützt auf diese Überlegungen ist ein Regelungsbedarf der Behörden für das Aufstellen von Plakaten auf Plätzen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen und damit eine Einschränkung des Anspruchs auf Nutzung des öffentlichen Grunds durch eine Bewilligungspflicht grundsätzlich zulässig. Die Bewilligungspflicht dient dabei nicht in erster Linie dem Schutz von Polizeigütern. Vielmehr bezweckt sie die Koordination und Prioritätensetzung zwischen verschiedenen Nutzungsinteressen des öffentlichen Raums (vgl. hierzu etwa das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 5. Oktober 2017, in: Gerichts- und Verwaltungspraxis [GVP] 2017, S. 24 ff., insbes. 28, m.w.H.). Für die Erteilung einer Bewilligung aufgrund gesteigerten Gemeingebrauchs einer öffentlichen Sache kann das zuständige Gemeinwesen zudem grundsätzlich ein Entgelt in der Form einer Benutzungsgebühr erheben (ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2020, Rz. 2289). Entsprechend sieht beispielsweise § 5 Abs. 1 der kantonalen Reklameverordnung BL ebenfalls die Möglichkeit

der Erhebung einer Gebühr für das Bewilligungsverfahren vor. Soweit der gesteigerte Gemeingebrauch zu ideellen Zwecken beansprucht wird, ist jedoch Zurückhaltung bei der Gebührenerhebung geboten.

*3. Ist das Akkreditierungsverfahren gemäss § 2 rechtmässig?*

Die verfassungsrechtlich geschützte Wahl- und Abstimmungsfreiheit umfasst unter anderem auch, dass kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt wird, welches nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Jede und jeder Stimmberechtigte soll dabei einen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und mit einer entsprechenden Stimmabgabe zum Ausdruck bringen können (Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 6. November 2019, E. 4.3.1). Dieser Meinungsbildungsprozess darf nicht durch unzulässige behördliche Interventionen gestört werden. In einem gewissen Umfang zulässig ist hingegen ein indirektes behördliches Eingreifen in Form von Unterstützungen und Hilfeleistungen. Falls von Seiten der Behörden eine Hilfeleistung gewährt wird, so muss sich diese gegenüber den involvierten Stimmberechtigten, Parteien oder anderen Gruppierungen als neutral erweisen. So dürfen nicht einzelne Kandidatinnen und Kandidaten, Parteien oder Gruppierungen durch die Gemeinde bevorzugt oder benachteiligt werden. Die vorliegende Reklameverordnung Arlesheim ist demzufolge unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der an einer Wahl oder Abstimmung beteiligten Parteien, Gruppierungen und Einzelpersonen zu prüfen.

Die Gemeinde Arlesheim unterstützt Abstimmungs- und Wahlkämpfe mit dem Versand der Wahlempfehlungen sowie dem Aufstellen von Plakaten für Wahlen und Abstimmungen sowie Parteianlässen. § 2 Reklameverordnung Arlesheim regelt die Zulassungsvoraussetzungen von Parteien und Einzelpersonen. Ortsparteien und deren lokale Untergruppen wie auch kantonale «Mutterparteien» können sich bei der Gemeinde akkreditieren lassen, um von den Hilfeleistungen der Gemeinde Arlesheim profitieren zu können. Einzelpersonen oder Gruppierungen, die nicht Ortsparteien sind, als auch Referendumskomitees erhalten ebenfalls für die entsprechende Wahl oder Abstimmung gleichermassen Zugang zu den Unterstützungs- und Hilfeleistungen der Gemeinde. Es gelten die gleichen Rechte und Pflichten für alle an einer Wahl oder Abstimmung Teilnehmenden. Alle haben Anrecht auf gleich viele Plakatflächen (§ 4 Abs. 2 Reklameverordnung Arlesheim), müssen die selben Vorgaben einhalten (§ 4 Abs. 3 Reklameverordnung Arlesheim) und bezahlen die gleichen Gebühren für die Plakatierung (§ 9 Reklameverordnung Arlesheim). Auch der Zugang für den gemeinsamen Versand von Wahlempfehlungen wird auf alle gemäss § 2 Reklameverordnung Arlesheim zugelassenen Personen und Gruppierungen ohne Unterschied angewendet. Die Normen betreffend Unterstützungs- und Hilfeleistungen in einem Abstimmungs- oder Wahlkampf erscheinen somit unter Beachtung der eingangs genannten Beurteilungseinschränkung als neutral und stellen bei einer ordnungsgemässen Anwendung vermutlich eine zulässige indirekte Intervention der Gemeinde dar.

*4. Ist die Zuteilung der Plakatflächen gemäss § 4 fair und darf der Gemeinderat Einschränkungen beim Inhalt der Plakate gemäss Absatz 3 machen?*

Die Antwort zu Frage 3 umfasst auch die Beantwortung dieser Frage.

*5. Wie ist die generelle rechtliche Beurteilung dieser Verordnung der Gemeinde Arlesheim?*

Diesbezüglich muss auf die im Abschnitt «2. Einleitende Bemerkungen» vorgenommenen Ausführungen verwiesen werden. Eine abschliessende Beurteilung der generellen Rechtmässigkeit der Reklameverordnung Arlesheim durch den Regierungsrat ist nicht möglich. Die entsprechende ausschliessliche Zuständigkeit liegt beim Kantonsgericht als Verfassungsgericht.

Liestal, 29. März 2022

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Thomas Weber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich