



An den Grossen Rat

22.5516.02

BVD/P225516

Basel, 5. April 2023

Regierungsratsbeschluss vom 4. April 2023

Motion Pascal Pfister und Konsorten betreffend «Demokratie braucht Stellen, wo Plakate wahrgenommen werden» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. Januar 2023 die nachstehende Motion Pascal Pfister und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Der Kanton Basel-Stadt vergibt für seine Grossplakatstellen eine Konzession zur Bewirtschaftung. Diese wurde 2017 das letzte Mal für zehn Jahre bis 2027 an die APG vergeben. Für politische Werbung bei Abstimmungen und Wahlen gelten spezielle Konditionen.

Politische Inhalte werden traditionell mit zusätzlichen temporären Plakatstellen, sogenannte Papillons und Stopper, prominent im öffentlichen Raum beworben. Die Konzessionärin behält sich aber gemäss auf der Webseite des Tiefbauamtes veröffentlichtem Merkblatt «auf den temporären Ständern aus Gründen einer optimalen Verteilung eine Mindestbelegung von sechs Kunden vor» (<https://www.tiefbauamt.bs.ch/oeffentlicher-raum/werbung-und-plakate.html>).

Dies ist völlig praxisfern, da in den letzten Jahren an kaum einem Abstimmungsweekend drei oder mehr kantonale Vorlagen zur Abstimmung kamen. Damit war es den Abstimmungskomitees nicht möglich, zusätzliche temporäre Plakatstellen zu buchen. Das beeinträchtigt den demokratischen Prozess deutlich. Plakate sind immer noch ein zentrales Element von Abstimmungskampagnen. Um auf den kommerziellen Plakatstellen wahrnehmbar zu sein, müssen Abstimmungskomitees deutlich mehr Mittel aufwenden. Wildes Plakatieren ist in Basel-Stadt im Gegensatz zu anderen Kantonen auch bei Abstimmungen nicht erlaubt.

Die Motionäre bitten deshalb den Regierungsrat, die Konzession dahingehend anzupassen, dass bei Abstimmungen und Wahlen die temporären Plakatstellen den Abstimmungskomitees und Parteien unabhängig von der Anzahl Abstimmungen und Sujets zur Verfügung stehen. Für die Zeit bis zum Ablauf der Konzession (2027) soll eine Übergangslösung gefunden werden, mit welcher die Verfügbarkeit der temporären Plakatstellen für diese Frist garantiert wird.

Pascal Pfister, Patrizia Bernasconi, Pascal Messerli, Lisa Mathys, Brigitte Gysin, Luca Urgese, Balz Herter, Oliver Thommen, Raoul I. Furlano, David Wüest-Rudin»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 18. Januar 2023 die genannte Motion gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (GO; SG 152.100) und § 36 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Ge-

schäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (AB; SG 152.110) dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten unterbreitet.

Der Regierungsrat hat die Motion mit Präsidialbeschluss vom 18. Januar 2023 Nr. 23/2A/4 dem Bau- und Verkehrsdepartement zum Bericht bis 23. März 2023 und dem Justiz- und Sicherheitsdepartement zur rechtlichen Prüfung bis 9. März 2023 überwiesen.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement legt Ihnen im Folgenden einen Mitbericht über die rechtliche Zulässigkeit der Motion vor:

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden,

- die Konzession zur Bewirtschaftung der Grossplakatstellen dahingehend anzupassen, dass bei Abstimmungen und Wahlen die temporären Plakatstellen den Abstimmungskomitees und Parteien unabhängig von der Anzahl Abstimmungen und Sujets zur Verfügung stehen;
- für die Zeit bis zum Ablauf der Konzession (2027) eine Übergangslösung zu finden, mit welcher die Verfügbarkeit der temporären Plakatstellen für diese Frist garantiert wird.

Seit dem 1. Januar 2018 ist das Recht zur Plakatierung auf öffentlichem Grund des Kantons Basel-Stadt für eine Laufzeit von 10 Jahren mit insgesamt elf Konzessionsverträgen aufgeteilt in Lose an mehrere Plakatgesellschaften übertragen. Vorliegend relevant ist das Los 1b, das auch die politische Plakatierung umfasst. Der Konzessionsvertrag vom 19. September 2017 über dieses Los wurde zwischen dem Kanton Basel-Stadt als Konzedenten, vertreten durch den Regierungsrat, und der Allgemeinen Plakatgesellschaft AG (APG) als Konzessionärin für die Jahre 2018 bis 2027 geschlossen. Los 1b umfasst neben einem definierten Netz von festen Plakatflächen gemäss Ziffer 2.3.2 des Konzessionsvertrags die folgende Zusatzleistung: «De[n] Betrieb eines temporären Netzes für politische Werbung im Rahmen von Wahlen- und Abstimmungen im maximalen Umfang von 1022 Flächen an 146 temporären Plakatstellen aufgeteilt in 71 Ständer «Papillon» (568 Flächen) und 75 Ständer «Zelt» (450 Flächen). [...]»

Das Tiefbauamt hat zur Buchung von politischer Plakatierung F4 ein Merkblatt erlassen. Dieses liegt aktuell in der Fassung vom 1. Juni 2021 (gemäss Fusszeile des Merkblatts vom 6. Mai 2021) vor und «soll die Praxis der Vergabe der Werbeflächen durch die Konzessionärin an die politischen Institutionen transparent machen und ist als verbindlich zu betrachten». Unter der Überschrift «Vorgaben» hält das Merkblatt unter anderem fest: «Gemäss Konzessionsvertrag zum Los 1b zwischen APG (Konzessionärin) und dem Kanton Basel-Stadt vom 19. September 2017 hat die APG den Auftrag, die politische Werbung im Format F4 auf öffentlichem Grund wie folgt sicherzustellen: Den Betrieb eines temporären Netzes von maximal 1000 F4-Flächen für politische Werbung im Rahmen von Wahlen und Abstimmungen auf sogenannten Papillon- und Zeltständern. Die APG behält sich auf den temporären Ständern aus Gründen einer optimalen Verteilung (damit nicht gleiche Sujets an einem Standort) eine Mindestbelegung von sechs (6) Kunden vor.» Die zuletzt genannte Bedingung der Mindestbelegung von sechs Kunden findet sich, anders als der Wortlaut des Merkblatts vermuten lässt, nicht im Konzessionsvertrag.

Mit dem ersten Motionsbegehren möchten die Motionärinnen und Motionäre Teile des Inhalts des Konzessionsvertrags vorgeben, der ab dem Jahr 2028 gilt. Der Abschluss des Konzessionsvertrags fällt in die Zuständigkeit des Regierungsrats. Das ergibt sich bereits aus § 106 der Kantonsverfassung: «Der Regierungsrat ist unter Vorbehalt des Genehmigungsrechts des Grossen Rates für den Abschluss von Verträgen zuständig». Weder der Verfassungs- noch der Gesetzgeber haben bei Konzessionen im Bereich der Sondernutzung des öffentlichen Raums eine Genehmigung durch den Grossen Rat festgelegt. Damit will dieses Motionsbegehren in jenen Bereich der Kompetenzen einwirken, der dem Regierungsrat verfassungsrechtlich exklusiv zugewiesen ist. Aus diesem Grund ist dieses Begehren nicht zulässig (§ 42 Abs. 2 GO). Eine Änderung der Kompetenzen zu Gunsten des Grossen Rats verlangt die Motion nicht.

Mit dem zweiten Begehren beauftragen die Motionärinnen und Motionäre den Regierungsrat, (unabhängig von jeder Umsetzungsform) dafür zu sorgen, dass ab sofort bis Ende 2027 vor Abstimmungen und Wahlen das mobile Netz von Plakatstellen für die politische Plakatierung stets und unabhängig von der Zahl der Abstimmungsvorlagen, der zu wählenden Mandatsträger oder der involvierten Parteien oder Komitees zur Verfügung gestellt wird. Dem Regierungsrat stehen verschiedene Wege nach § 41 Abs. 1 und 1^{bis} GO zur Umsetzung der geforderten Übergangslösung offen, die mit übergeordnetem Recht konform sind. Das Begehren ist mit dem laufenden Konzessionsvertrag über das Los 1b vereinbar und greift weder in die Vertragsschlusskompetenz noch in einen anderen verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats ein. Auch liegt kein anderer Unzulässigkeitsgrund gemäss § 41 Abs. 2 GO vor. Dieses Begehren ist damit rechtlich zulässig.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als teilweise rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Einordnung

Die politische Plakatierung ist Teil des Konzessionsvertrags zwischen dem Kanton Basel-Stadt als Konzedenten und der Allgemeinen Plakatgesellschaft AG (APG) als Konzessionärin betreffend Sondernutzung für die Beanspruchung des öffentlichen Raums zur Plakatierung im Rahmen des Loses 1b für die Jahre 2018 bis 2027.

Im Konzessionsvertrag wird festgehalten, dass der Betrieb eines temporären Netzes für politische Werbung im Rahmen von Wahlen- und Abstimmungen auf sog. „Papillonständern“ (acht F4-Flächen) oder Zeltständern (sechs F4 Flächen) zur Verfügung zu stellen ist. Ebenso ist die Abgabe von Plakatflächen für politische Werbung auf dem bestehenden F4-Netz zu Paketen von 50 Flächen für vier Wochen vorgeschrieben.

Die APG behält sich auf den temporären Ständern aus Gründen einer optimalen Verteilung – damit nicht gleiche Sujets an einem Standort vorhanden sind – eine Mindestbelegung von sechs Kunden vor. Dies ist im Merkblatt «Politplakatierung» vom 6. Mai 2021 festgehalten¹. Zu diesem Merkblatt konnten die politischen Parteien vor Publikation Stellung nehmen.

2.2 Inhalt der Motion

Die Motion verlangt, dass der Regierungsrat im Zusammenhang mit der Plakatkonzession die Handhabung betreffend die politische Plakatierung überarbeitet. Die Motionärinnen und Motionäre fordern, dass die temporären Plakatstellen ohne Vorbehalte immer für Kampagnen nutzbar sein sollen. Gemäss der heutigen Praxis werden diese erst ab einer Mindestbelegung von sechs Kunden vergeben. Die bestehende Handhabung sei praxisfern, da in den letzten Jahren selten an einem Abstimmungswochenende drei oder mehr kantonale Vorlagen zur Abstimmung gelangten. Damit sei es den Abstimmungskomitees nicht möglich gewesen, zusätzliche temporäre Plakatstellen zu buchen. Die Motion geht nicht darauf ein, wie die konkrete Umsetzung aussehen soll.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Einordnung des Anliegens der Motion

Basierend auf den Daten der Staatskanzlei (<https://www.staatskanzlei.bs.ch/politische-rechte/wahlen-abstimmungen/resultate-archiv.html>) wurden die in den vergangenen zwei Jahren durchgeführten Abstimmungen und Wahlen ausgewertet. Die unten dargestellte Tabelle zeigt die Anzahl Abstimmungen/Wahlen im Zeitraum von 2021 bis 2022. In diesem Zeitraum fanden an neun Wochenenden Abstimmungen und Wahlen statt, wovon an deren zwei ausschliesslich kantonale Abstimmungen und Wahlen stattfanden. D.h. pro Jahr fand jeweils an einem Abstimmungswochenende eine rein kantonale Abstimmung/Wahl statt.

¹ file:///C:/Users/sbdbuc/Downloads/Merkblatt%20politische%20Plakatierung_20210601%20(1).pdf

Statistik Abstimmungen und Wahlen 2021–2022

Datum	Kantonale Abstimmungen/ Wahlen	Nationale Abstimmungen/ Wahlen	Total	Eingegangene Anmeldungen bei APG
07.03.2021	0	3	3	0
09.05.2021	3	0	3	6
13.06.2021	1	5	6	5
26.09.2021	2	2	4	3
28.11.2021	1	3	4	2
13.02.2022	1	4	5	3
15.05.2022	0	3	3	1
25.09.2022	2	4	6	2
27.11.2022	1	0	1	4

Gemäss dieser Auswertung ist die Aussage der Motionärinnen und Motionäre, dass nur begrenzt auf diese zusätzlichen temporären Stellen zugegriffen werden kann, nachvollziehbar, da bei wenigen Abstimmungen und Wahlen nicht von einer hohen Anzahl an Kampagnen auszugehen ist. Hinzu kommt, dass nicht jedes Komitee an den jeweiligen Daten Aufträge an die APG vergibt. Vor allem bei nationalen Abstimmungen werden die lokalen Komitees nicht immer aktiv und verzichten darauf, zusätzliche Aufträge bei der APG anzumelden. Dies wird vor allem bei der nationalen Abstimmung vom 7. März 2021 deutlich.

Wie Lösungsansätze aus der Vergangenheit zeigen, kann der vorbehaltlose Einsatz von temporären Plakatständern für die Politplakatierung zu Folgen führen, die nicht im Sinne der politischen Plakatierung sind. Zu vermeiden ist beispielsweise, dass gleiche Sujets an einem Standort mehrfach platziert werden oder dass freie Flächen zu Vandalismus und Wildplakatierung einladen und/oder dass unpassende Sujets zu den jeweiligen Kampagnen dazukommen, weil die freien F4- Flächen mit Drittwerbung belegt werden sollten.

3.2 Weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat kann die Forderung nach mehr Sichtbarkeit der politischen Plakatierung nachvollziehen. Die Motion von Pascal Pfister und Konsorten macht keine Angaben, wie das Anliegen in der Praxis umzusetzen ist. Auch schon in der Vergangenheit wurden verschiedene Ansätze ausprobiert mit dem Ziel, den Aushang für die politische Plakatierung zu optimieren. Mit den damit gemachten Erfahrungen waren die involvierten politischen Parteien bisher nicht zufrieden.

Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, dass das Bau- und Verkehrsdepartement ein neues Modell für die Politplakatierung sucht. Die Zeit bis zur neuen Ausschreibung der Plakatkonzession soll dazu genutzt werden, im Rahmen eines Pilotprojekts mögliche Varianten einem Praxistest zu unterziehen. Dabei können auch die Erfahrungen aus den bisherigen Anpassungsversuchen mitgenommen werden und so die beste Lösung für alle Beteiligten gefunden werden. Auf der Basis dieser sehr konkreten Ergebnisse kann dann anschliessend die neue Politplakatierung in der Ausschreibung der neuen Konzession ab 1. Januar 2028 geregelt werden.

Da das Justiz- und Sicherheitsdepartement die Motion Pascal Pfister und Konsorten nur als teilweise rechtlich zulässig beurteilt, wird beantragt, die Motion in einen Anzug umzuwandeln.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Pascal Pfister und Konsorten betreffend «Demokratie braucht Stellen, wo Plakate wahrgenommen werden» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin