

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Interpellation der Fraktion Alternative-CSP betreffend Transparenz und Plakatierung in der Stadt Zug bei den Gesamterneuerungswahlen 2018

Antwort des Stadtrats vom 30. Oktober 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 12. Oktober 2018 hat die Fraktion Alternative-CSP die Interpellation „Transparenz und Plakatierung in der Stadt Zug bei den Gesamterneuerungswahlen 2018“ eingereicht. Sie stellt darin dem Stadtrat eine Reihe von Fragen. Wortlaut und Begründung des Vorstosses sind aus dem vollständigen Interpellationstext im Anhang ersichtlich.

Frage 1

Teilt der Stadtrat unsere Meinung, dass Transparenz für das Funktionieren unserer Demokratie wichtig ist? Welche Instrumente erachtet der Stadtrat als sinnvoll, um Transparenz bei Wahl- und Abstimmungskampagnen zu erhöhen?

Antwort

Transparenz ist eines von vielen Elementen, welche für ein demokratisches System von Bedeutung sind. Auf eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema wird an dieser Stelle jedoch verzichtet; einerseits ist die Frage 1 sehr allgemein gehalten, andererseits umfasst sie insbesondere Gebiete, welche übergeordnete Rahmenbedingungen und Rechtsgrundlagen betreffen (vgl. § 43 Abs. 1 Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug [SRZ 152.1; GSO], wonach mittels Interpellation vom Stadtrat lediglich Auskunft über einen die städtische Verwaltung betreffenden Gegenstand verlangt werden kann). Immerhin kann jedoch festgehalten werden, dass der Stadtrat bei den Gesamterneuerungswahlen 2018 insofern einen Beitrag zur Transparenz geleistet hat, als auf städtischer Ebene erstmals die Online-Wahlhilfe "smartvote" (www.smartvote.ch) angeboten werden konnte. Dank dieser Wahlhilfe wurde es den Bürgerinnen und Bürger im Vorfeld der Wahlen ermöglicht, sich ein umfassendes Bild von den Kandidierenden und ihren Positionen zu machen. Für die Umsetzung der Wahlhilfe leistete die Stadt Zug einen Beitrag von rund CHF 10'000.00. Als wohl wesentliches Element von fairen und gerechten Wahlen ist zudem die transparente, nachvollziehbare und sichere Durchführung des Wahlprozesses zu sehen. Einen solchen hat die Stadtkanzlei bei den Gesamterneuerungswahlen 2018 wiederum sichergestellt.

Frage 2

Wie bewertet der Stadtrat seine liberale Verordnung für politische Aussenwerbung, speziell bei den Gesamterneuerungswahlen? Was sind deren Vor- und Nachteile auch im Vergleich [zu] anderen Zuger Gemeinden, z.B. Cham und Baar?

Antwort

Neben der Transparenz (vgl. Frage 1) ist es für das Funktionieren der Demokratie bei Wahlen und Abstimmungen wichtig, dass sich die Bevölkerung ein Bild über die zur Wahl stehenden Personen machen kann. Plakate bieten eine von verschiedenen Möglichkeiten dazu. Sie können jedoch nur eine Wirkung entfalten, wenn sie an gut sichtbaren Orten, zum Beispiel im öffentlichen Raum, aufgestellt werden dürfen. Das Bundesgericht hat diesbezüglich verschiedentlich festgehalten, dass für politische Veranstaltungen bzw. Informationen ein bedingter Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Raumes bestehe. Unter diesen Vorzeichen erscheint dem Stadtrat eine "liberale" Haltung als geboten. Auf der anderen Seite ist der öffentliche Raum beschränkt und es können auf diesem nicht beliebig viele Plakatständer aufgestellt werden. Öffentliche Plätze dienen zudem in erster Linie dazu, dass sich Personen darauf aufhalten und diese zu Fuss queren können. Mit der Verordnung über die politische Aussenwerbung (SRZ 406.1; folgend: Verordnung) wird ein Ausgleich zwischen den divergierenden Interessen gefunden. Die am 30. Januar 2018 erlassene Verordnung gibt im Wesentlichen die zuvor über Jahre hinweg gelebte Praxis bezüglich der politischen Plakatierung in der Stadt Zug wieder. Anders als in anderen Gemeinden verfügt die Stadt Zug mit der erlassenen Verordnung nun aber über eine generell-abstrakte und für die Allgemeinheit verbindliche Rechtsgrundlage, was der Rechtssicherheit bezüglich der politischen Plakatierung dienlich ist.

Frage 3

Aufgrund vieler Rückmeldungen aus der Bevölkerung entstand der Eindruck, dass man sich durch die übermässige Plakatierung viel eher belästigt als gut informiert fühlte. Wie bewertet der Stadtrat die Wirkung der Plakatierung der Gesamterneuerungswahlen 2018 auf die Bevölkerung? Inwiefern deckt das Plakatieren das Informationsbedürfnis der Bevölkerung?

Antwort

Neben dem Wahlwerbeversand bildet die Plakatierung eine wesentliche Informationsgrundlage für die Wählerinnen und Wähler, mit welcher sich diese eine Übersicht über kandidierende Personen machen können. Gegenüber der Stadtkanzlei gingen – bis auf die Meldung einzelner Standorte – keine negativen Rückmeldungen aus der Bevölkerung zur Plakatierung bei den Gesamterneuerungswahlen 2018 ein. Seitens Parteien hingegen wurde moniert, die Stadt Zug nehme, gerade bezüglich Landwirtschaftszone, eine sehr restriktive Haltung ein. Diese beruht jedoch auf Art. § 24 Reklamereglement (SRZ 406), wonach ausserhalb der Bauzonen keine Werbeträger zulässig sind, ausgenommen für Werbung für landwirtschaftliche Eigenprodukte wie Milch, Eier und Obst.

Bei der über den allgemeinen Zweck hinausgehende Nutzung des öffentlichen Raumes, aber auch bei der bewilligungspflichtigen Nutzung des privaten Raumes, ist immer eine Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen. Auf der einen Seite steht das legitime Bedürfnis der Parteien, die Bevölkerung über ihre Kandidatinnen und Kandidaten zu informieren. Damit einhergeht das Informationsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger. Auf der anderen Seite steht das Bedürfnis nach Ruhe und Ordnung, wozu auch ein geordneter Lebensraum gehört. Diese verschiedenen Bedürfnisse sind gegeneinander abzuwägen und im Gleichgewicht zu halten. Der Stadtrat ist der Überzeugung, dass dies während den Gesamterneuerungswahlen 2018 gelungen ist.

Zu beachten ist diesbezüglich auch der zeitliche Aspekt: die Wahlwerbung steht gemäss § 10 Verordnung jeweils lediglich während sehr beschränkter Zeit von ca. sechs Wochen. Auf die private Plakatierung hat die städtische Rechtsgrundlage jedoch keinen Einfluss.

Frage 4

Teilt der Stadtrat unsere Meinung, dass weniger die Plakatierung, sondern viel eher der städtische Gesamtversand an Wahlmaterial das Informationsbedürfnis der Bevölkerung deckt? Wie beurteilt der Stadtrat diesbezüglich neue Tendenzen, dass diesem Allgemeinversand nicht nur die Broschüren der Parteien und die Unterlagen der Exekutiv-Kandidierenden, sondern auch Unterlagen einzelner Legislativ-Kandidierenden beigelegt wurden? Wird dadurch die liberale Haltung der Stadt – kaum Vorschriften zu diesem Versand – nicht ausgenutzt? Entsteht durch diese Informationsflut bei den StimmbürgerInnen nicht eher Verwirrung als eine effiziente, übersichtliche Informationsmöglichkeit?

Antwort

Der Wahlmaterialversand ist – neben der Plakatierung – ein weiteres wichtiges Element zur Information der Bürgerinnen und Bürger. Verschiedene Gemeinden, auch die Gemeinde Zug, haben im Vorfeld der Gesamterneuerungswahlen 2018 in Erwägung gezogen, den Versand nicht mehr durchzuführen. Dies einerseits, weil der Versand sehr kostenintensiv ist, andererseits aber auch, weil es immer wieder zu Diskussionen über Inhalt und Form kam. Trotz dieser Ausgangslage hat der Stadtrat den Versand 2018 nochmals angeboten. Seiner Meinung nach verlief dieser zufriedenstellend. Der Stadtrat erachtet es nicht als opportun, den Inhalt des Versandes zu kontrollieren und übernimmt für diesen auch keine Verantwortung. Als Vorgabe wurde lediglich gegeben, dass es sich um Wahlwerbung im engeren Sinne handeln muss. Grundsätzlich würde es der Stadtrat jedoch begrüßen, wenn die Parteien wieder vermehrt dazu übergehen würden, ihre Kandidierenden in einer Broschüre pro Partei bekannt zu machen bzw. sich die Einzelvorstellungen auf Kandidierende für die Exekutive beschränken würde. Dies wäre der Übersicht dienlich. Letztlich wäre es jedoch Aufgabe der Parteien – ohne Involvement der Stadt Zug – einen entsprechenden Verhaltenskodex untereinander zu vereinbaren.

Frage 5

Gemäss Verordnung über die politische Aussenwerbung stehen politischen Gruppierungen an 10 Standorten eine gewisse Anzahl an Plakaten unentgeltlich zur Verfügung. Die Inanspruchnahme des öffentlichen Grundes für temporäre politische Werbung in Form des gesteigerten Gemeingebrauchs ist sonst bewilligungspflichtig. Hat der Stadtrat für die Wahlen 2018 solche zusätzlichen Bewilligungen ausgestellt? Wie geht der Stadtrat vor, wenn auf nichtbewilligten öffentlichen Grundstücken Plakatierungen erfolgen? Welche Informationen hat der Stadtrat bezüglich der Plakatierung auf nicht-öffentlichem Grund wie z.B. dem der SBB oder des Kantons?

Antwort

Zur Frage, wie der Stadtrat vorgeht, wenn auf nichtbewilligten öffentlichen Grundstücken Bewilligung ausgestellt werden hängt sachlich mit Frage 6 zusammen und wird deshalb dort beantwortet.

Im Zusammenhang mit den Gesamterneuerungswahlen wurden über die Plakatierung hinaus vom Departement SUS folgende Bewilligungen erteilt:

| Bewilligung/Bewilligungsnehmer | Bewilligungsdatum | Anzahl Anlässe |
|--|-------------------|----------------|
| Div. Standaktionen der SVP Stadt Zug für die Wahlen 2018 | 09.01.2018 | 4 |
| Fussmarsch Delegiertenversammlung FDP Schweiz in der Stadt Zug | 24.03.2018 | 1 |
| Sponsorenlauf FDP Stadt Zug für die Wahlen 2018; Landsgemeindeplatz/Gärbplatz | 24.05.2018 | 1 |
| 10 Jahre Grünliberale Partei Zug; Unterer Landsgemeindeplatz, Rondell | 26.05.2018 | 1 |
| Jubiläum 300 Jahre FDP Zug; Unterer Landsgemeindeplatz | 09.06.2018 | 1 |
| Informationsstand Flyeraktion SVP Stadt Zug; Bundesplatz | 16.06.2018 | 1 |
| SVP-Anlass "SVP bi dä Lüt"; Bundesplatz | 03.07.2018 | 1 |
| Div. Informationsstände der FDP Stadt Zug für die Wahlen 2018 | 18.08.2018 | 2 |
| Div. Informationsstände der CVP Stadt Zug für die Wahlen 2018; Bundesplatz | 18.08.2018 | 2 |
| Brunch CVP Stadt Zug | 19.08.2018 | 1 |
| Sponsorenlauf der SP; Landsgemeindeplatz | 25.08.2018 | 1 |
| Div. Infoveranstaltungen der SP Stadt Zug für die Wahlen 2018; Bundesplatz | 30.08.2018 | 5 |
| Anlass "CVP Frauen schenken ein"; Unterer Landsgemeindeplatz | 31.08.2018 | 1 |
| Flyeraktion Jungfreisinnige Kanton Zug | 01.09.2018 | 1 |
| Div. Standaktionen der FDP Stadt Zug für die Wahlen 2018; Bundesplatz | 01.09.2018 | 5 |
| Div. Standaktion der Alternative-die Grünen Stadt Zug für die Wahlen 2018; Bundesplatz | 03.09.2018 | 4 |
| CVP Stadt Zug, Night Glowing mit Heissluftballon; Rössliwiese | 20.09.2018 | 1 |

Beim Kanton zuständig ist die Baudirektion, welche für die Grundstücke im Eigentum des Kantons verantwortlich ist. Wie bereits bei den letzten Gesamterneuerungswahlen hat der Kanton auch für die Gesamterneuerungswahlen 2018 entschieden, dass auf den unbebauten Grundstücken des Kantons entschädigungslos Wahlplakate aufgestellt werden dürfen. Um den administrativen Aufwand für die interessierten Personen wie auch für die Verwaltung möglichst klein zu halten, wurde darauf verzichtet, für jedes Plakat eine separate Grundeigentümerzustimmung zu erteilen. Der Kanton Zug hat damit versucht, eine ähnliche pragmatische Lösung wie die Stadt zu finden. Mit den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) als private Eigentümerin verschiedener Flächen entlang der Bahnlinien ist der Stadtrat nicht im Austausch. Der Stadtrat geht davon aus, dass die SBB an ihren Standorten die Plakatierung einzelfallweise bewilligt hat bzw. einschreiten würde, wenn ihr Grundeigentum in unzulässiger Weise mit Plakaten verstellt wird.

Frage 6

Wie gross waren die Aufwendungen für die Stadt, die allgemeinen Richtlinien bei der Plakatierung durchzusetzen? Führten alle allfälligen Ermahnungen zum gewünschten Resultat? Falls nicht, was waren die Konsequenzen für die fehlbaren Parteien/Kandidierenden?

Antwort

Grundsätzliche setzt der Stadtrat auf die Disziplin und Selbstkontrolle der Parteien und Kandidierenden. Eine extensive Kontrolltätigkeit ist aufgrund der vielen Strassen und Wege in der

Stadt Zug bzw. der zahlreichen Aufstellmöglichkeiten praktisch nicht möglich und würde die Kapazitäten der Stadtverwaltung sprengen. Tägliche Kontrollgänge entsprechen zudem auch nicht dem Bild, welches der Stadtrat von einer modernen Verwaltung hat.

Neben der geforderten Disziplin und Selbstkontrolle reagierte die Stadtkanzlei bei Beschwerden und Hinweisen. Während den Gesamterneuerungswahlen 2018 gingen einige wenige solche ein, diese prüfte die Stadtkanzlei und nahm, soweit notwendig, mit den fehlbaren Parteien Kontakt auf. Nachdem sich die Reklamationen häuften, absolvierte die Stadtkanzlei am 24. September 2018 einen Kontrollgang entlang der Hauptverkehrsachsen. Anlässlich dieses Kontrollganges wurden elf Plakatstandorte moniert. An vier der monierten Standorte haben mehrere Parteien Wahlwerbung aufgestellt, weshalb aus Kulanz auf weitere Massnahmen verzichtet wurde. Die Parteien wurden jedoch darüber orientiert, dass die entsprechenden Standorte für einen allfälligen zweiten Wahlgang bzw. bei künftigen Wahlen und Abstimmungen nicht mehr zur Verfügung stehen. Bezüglich der übrigen monierten Standorte wurden die Parteien angehalten, die Wahlwerbung bis am Folgetag zu entfernen. Dieser Aufforderung kamen die Parteien bis auf einen Fall nach. In letzterem Fall wurde das entsprechende Werbebanner durch die Stadtkanzlei entfernt.

Der Stadtrat beabsichtigt, dieses Vorgehen auch bei künftigen Wahlen und Abstimmungen anzuwenden. Es wird auch in Zukunft darauf verzichtet, jedes einzelne Plakat auf seine Rechtmässigkeit zu prüfen. Offensichtliche Verfehlungen und beanstandete Plakatstellen sollen jedoch auch künftig geprüft und bei Bedarf die Parteien zur Entfernung der Plakate angemahnt werden.

Frage 7

Gedenkt der Stadtrat auf Grund der gemachten Erfahrungen in den Gesamterneuerungswahlen seine Vorgaben bezüglich Plakatierung und Wahlmaterialversand für die nächsten Wahlen zu ändern? Wenn ja, inwiefern?

Antwort

Nein. Einerseits haben sich sowohl die Verordnung über die politische Aussenwerbung wie auch der Wahlmaterialversand bewährt. Zu bemerken ist jedoch, dass aktuell eine Ausschreibung nach internationalem und interkantonalem Recht (GATT/WTO) am Laufen ist, mit welcher die Plakatierung auf öffentlichem Grund in der Stadt Zug neu vergeben werden soll. Betreffend politische Werbung wird in der Ausschreibung festgehalten, dass die Gewinnerin des Loses 1 (analoge Plakatflächen) gegenüber der Stadt Zug verpflichtet ist, die "Verordnung über die politische Aussenwerbung" vom 30. Januar 2018 einzuhalten und gemeinsam mit der Stadt Zug und den beteiligten Parteien umzusetzen. Die definitive Ausgestaltung ist jedoch noch nicht klar und es kann im Vergleich zum heutigen System zu Veränderungen kommen.

Weiter wird es Aufgabe der Stadtverwaltung sein, bei den kommenden Wahlen und Abstimmungen zu beobachten, wie die Parteien mit dem ihnen überlassenen Handlungsspielraum umgehen. So finden sich in § 9 Abs. 2 lit. c bis e Verordnung verschiedene Bestimmungen, wonach das Landschaft- bzw. Ortsbild nicht übermässig gestört (lit. c), das Erscheinungsbild von Kultur- und Naturdenkmälern nicht beeinträchtigt (lit. d) und die Aussicht von Aussichtspunkten nicht gestört (lit. e) werden dürfen. Diese Bestimmungen wurden bis anhin von der Stadtkanzlei sehr liberal ausgelegt und entsprechend kam es diesbezüglich auch zu keinen Beanstandungen. Wird die liberale Umsetzung der Verordnung von den Parteien bzw. den Kandidierenden künftig jedoch missbraucht, so wird eine strengere Verwaltungspraxis zu etablieren sein.

Antrag

Wir beantragen Ihnen

- die Antwort des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen.

Zug, 30. Oktober 2018

Dolfi Müller
Stadtpräsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilage:

- Interpellation "Transparenz und Plakatierung in der Stadt Zug bei den Gesamterneuerungswahlen 2018"

Die Vorlage wurde vom Präsidialdepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadtpräsident Dolfi Müller, Tel. 041 728 21 04.