

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Altnau, 29. April 2025
Nr. 233

24	MO 6	40
----	------	----

Motion von Stefan Leuthold, Patrick Siegenthaler, Marina Bruggmann, Sandra Reinhart, Elisabeth Rickenbach, Christian Mader und Robin Spiri vom 3. Juli 2024 „Wahlen und Abstimmungen im öffentlichen Raum sichtbar machen“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der Motion (7 Erst- und 50 Mitunterzeichnerinnen und -unterzeichner) soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um in allen Thurgauer Gemeinden politische Werbung in Form von Reklamen im öffentlichen Raum entlang von Kantonsstrassen zuzulassen. Obschon der Kanton die Plakatierung für Abstimmungen und Wahlen auf öffentlichem Grund entlang von Kantonsstrassen grundsätzlich zulasse, lehnten dies einige Gemeinden auf ihrem Gebiet ab oder würden zeitliche oder örtliche Einschränkungen machen.

Begründet ist die Motion damit, dass Wahlen und Abstimmungen elementare Bestandteile des demokratischen Systems sind. Zur Meinungsbildung bei Abstimmungsvorlagen und zur Wählbarkeit von Volksvertreterinnen und -vertretern sei Öffentlichkeitsarbeit zentral und unerlässlich. Werbung für Abstimmungsvorlagen sowie Kandidatinnen und Kandidaten seien ein basisdemokratisches Mittel zur Wahrung des verfassungsmässigen Rechts auf freie Meinungsäusserung.

In der Begründung weisen die Motionärinnen und Motionäre auch auf ein in einzelnen Thurgauer Gemeinden bereits zur Anwendung gelangendes Vorgehen hin: Nach Ablauf einer Meldefrist erhalte jede Partei – im Losverfahren, einem Turnus folgend – eine Anzahl fix definierter Kandelaber innerorts entlang von Kantonsstrassen zugeteilt. Diese Standorte stünden den Parteien sechs Wochen vor dem Abstimmungs- oder Wahltermin bis zu einer Woche drüber hinaus (zum Abräumen) zur Verfügung. Damit würden

die kantonalen Vorgaben der Verkehrssicherheit erfüllt, es entstünden keine „Plakatwälder“, und die politischen Parteien könnten sich um einen Platz auf öffentlichem Grund bewerben, für den sie bis zum Abstimmung- oder Wahltermin die Verantwortung übernehmen.

2. Rechtslage

2.1. Bewilligungspflicht von Strassenreklamen

Gemäss Art. 99 Abs. 1 der Signalisationsverordnung (SSV; SR 741.21) sind Strassenreklamen ausserhalb zugelassener Anschlagstellen bewilligungspflichtig. Als Strassenreklamen gelten alle Werbeformen und andere Ankündigungen in Schrift, Bild, Licht, Ton und dergleichen, die im Wahrnehmungsbereich der Fahrzeugführenden liegen, während diese ihre Aufmerksamkeit dem Verkehr zuwenden (Art. 95 Abs. 1 SSV). Diese Regelung gilt auch für das Aufstellen von befristeten Reklamen und damit auch für Wahl- und Abstimmungsplakate. Die Kantone können für Strassenreklamen innerorts Ausnahmen von der Bewilligungspflicht festlegen (Art. 99 Abs. 2 SSV).

Im Kanton Thurgau liegt die Zuständigkeit für die Erteilung der Bewilligung für Strassenreklamen bei den Gemeindebehörden (§ 52 Abs. 1 Gesetz über Strassen und Wege [StrWG; RB 725.1]). Für das Verfahren zur Anbringung von Strassenreklamen verweist § 52 Abs. 2 StrWG auf das Baubewilligungsverfahren nach § 100 ff. des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700). Für Reklamevorhaben ist somit ein Baugesuch zu stellen. Die Baubewilligung gilt gleichzeitig als Reklamebewilligung im Sinne der SSV. Für die Bewilligung ist, falls sich die Reklame entlang von Kantonsstrassen befinden, nebst dem kommunalen Entscheid auch ein Entscheid des kantonalen Tiefbauamtes erforderlich (§ 52 Abs. 2 StrWB i.V.m. § 1 Abs. 2 Verordnung zum Gesetz über Strassen und Wege [StrWW; RB 725.10]).

Plakate im Strassenraum können die Verkehrssicherheit ernsthaft gefährden, insbesondere an sensiblen Stellen wie im Sichtfeld von Kreuzungen und Einlenkern sowie bei Fussgängerstreifen, Kreiseln und Signalen oder nahe an der Strasse. Werden die Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer abgelenkt, erhöht sich zudem die Unfallgefahr. Gefährdet sind dadurch vor allem Fussgängerinnen und Fussgänger sowie Velofahrerinnen und Velofahrer. Werden Plakate nicht fachgerecht platziert, besteht bei starken Windböen oder durch Dritteinwirkung auch die Gefahr, dass sie auf die Fahrbahn geraten. Zudem können Plakate den Strassenunterhalt erschweren.

Auch temporäre Strassenreklamen können daher nicht unbesehen angebracht werden, sondern sind mit Blick auf die Verkehrssicherheit im Strassenraum grundsätzlich einer vorgängigen Kontrolle zu unterziehen. Aus diesem Grund hat der Kanton Thurgau von der Möglichkeit gemäss Art. 99 Abs. 2 SSV, für Strassenreklamen innerorts Ausnahmen von der Bewilligungspflicht festzulegen, keinen Gebrauch gemacht.

2.2. Kommunaler Regelungsspielraum

Die Beurteilung der Strassenreklamen erfolgt nach Art. 6 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) und Art. 95 bis Art. 100 SSV. Gemäss Art. 6 SVG sind Strassenreklamen untersagt, welche die Verkehrssicherheit beeinträchtigen, mit Signalen oder Markierungen verwechselt werden oder durch ihre Ausgestaltung deren Wirkung herabsetzen könnten. Art. 95 bis Art. 100 SSV enthalten die Ausführungsbestimmungen zu Art. 6 SVG. Der Kanton und die Politischen Gemeinden sind nicht berechtigt, im Bereich der Verkehrssicherheit eigene Regeln aufzustellen. Das Bundesrecht genießt hier Vorrang vor dem kantonalen Recht.

Der Kanton und die Politischen Gemeinden sind aber befugt, ergänzende Bauvorschriften zu erlassen. In Frage kommen dabei vorab Vorgaben zum Schutz des Landschafts- und Ortsbildes. Unabhängig von den aus Gründen der Verkehrssicherheit einzuhaltenen Vorschriften haben Strassenreklamen somit auch den diesbezüglichen kantonalen und kommunalen Vorschriften zu entsprechen.

Gemäss § 18 Abs. 1 PBG ordnet das Baureglement das Bauwesen der Gemeinde. Gestützt auf diese Bestimmung regeln die Politischen Gemeinden in ihrem Baureglement die Gestaltung und Einordnung von Bauten und Anlagen (§ 18 Abs. 1 Ziff. 11 PBG). Es liegt damit im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, entsprechende Vorgaben zu erlassen, und die Gemeinden sind berechtigt, das Erstellen von Strassenreklamen in begründeten Fällen und im Einzelfall für bestimmte Standorte oder Strassenzüge gestützt auf solche kommunalen Vorgaben zu verweigern.

Den Politischen Gemeinden kommt bei ihrem Entscheid ein erhebliches Ermessen zu. Sie haben dabei auch den durch eine Einschränkung oder ein Verbot von Strassenreklamen tangierten öffentlichen Interessen (Informations- und Meinungsfreiheit) oder privaten Interessen (Wirtschaftsfreiheit) Rechnung zu tragen. Ein pauschales Verbot von Strassenreklamen ohne entsprechende kommunale Rechtsgrundlage oder ohne differenzierte Interessenabwägung ist daher – selbst unter Berücksichtigung des erheblichen kommunalen Ermessensspielraums – nicht statthaft, und eine diesbezügliche Praxis der Gemeinden könnte entweder im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens oder auf Anzeige hin durch das Departement für Bau und Umwelt (DBU) überprüft werden und gegebenenfalls aufsichtsrechtliche Anordnungen zu Folge haben.

3. Plakatierung vor Wahlen und Abstimmungen

Die Plakatierung im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen hat in den letzten Jahren immer wieder zu Diskussionen geführt. Einerseits soll die freie Meinungsbildung nicht unnötig erschwert werden. Wahl- und Abstimmungsplakate entlang von Strassen

gehören zur politischen Kultur und sollen im Rahmen der Chancengleichheit allen Protagonistinnen und Protagonisten offenstehen. Andererseits birgt die unkontrollierte Aufstellung von Plakaten, wie vorstehend geschildert, eine Gefahr für die Verkehrssicherheit und kann zudem – vor allem wenn ganze Strassenzüge permanent für die politische Meinungsäusserung benutzt werden – auch optisch störend wirken. Zwischen diesen divergierenden Interessen ist ein kompromissfähiger Ausgleich zu finden. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass ein Baubewilligungsverfahren mit Blick auf den begrenzten Zeitraum der Plakatierung vor Wahlen und Abstimmungen viel Aufwand für die betroffenen Parteien und Politischen Gemeinden bedeutet.

Aus diesen Gründen wurde bereits im Jahr 2012 die Richtlinie „Vorschriften der Gemeinden im Kanton Thurgau betreffend Anbringen von Reklamen für Wahlen und Abstimmungen“ erarbeitet. Zentraler Punkt der Richtlinie war der Verzicht auf ein förmliches Bewilligungsverfahren, solange bestimmte Spielregeln eingehalten werden. Im Bestreben, die Praxis im Kanton auf konsolidierte Grundsätze zu stützen, hat der Kanton zusammen mit dem Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) sowie den im Grossen Rat vertretenen Parteien die Richtlinie zur Wahlplakatierung aus dem Jahr 2012 erneuert und in eine Vereinbarung überführt.

Die entsprechende Vereinbarung datiert vom 24. Januar 2024. Die Vereinbarung ermöglicht die Plakatierung innerorts entlang von Kantonsstrassen im Vorfeld von eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen ohne vorgängige Bewilligung. Allerdings sind aus Gründen der Verkehrssicherheit die in der Vereinbarung definierten Vorschriften einzuhalten.

Obschon der Kanton die Plakatierung für Abstimmungen und Wahlen auf öffentlichem Grund entlang von Kantonsstrassen also grundsätzlich zulässt, halten die Motionärinnen und Motionäre fest, dass einige Politische Gemeinden dies auf ihrem Gebiet ablehnen oder zeitliche oder örtliche Einschränkungen einführen. Um eine gesamtkantonal einheitliche und rechtsgleiche Handhabung zu gewährleisten, wie der Kanton es auch vorsieht, besteht also weiterer Handlungsbedarf.

Die Kantone sind nur befugt, für Strassenreklamen innerorts Ausnahmen von der Bewilligungspflicht festzulegen. Davon hat der Kanton Thurgau bis anhin keinen Gebrauch gemacht. Auch innerorts ist dem Aspekt der Verkehrssicherheit ein grosses Gewicht beizumessen, so dass auf eine vorgängige Kontrolle nicht per se verzichtet werden kann.

Es gilt allerdings zu beachten, dass Wahl- und Abstimmungsplakate nur für einen sehr begrenzten Zeitraum aufgestellt werden. Werden sodann für das Anbringen gewisse Rahmenbedingungen beachtet, ist nicht davon auszugehen, dass die Verkehrssicher-

heit massgeblich beeinträchtigt wird. Es rechtfertigt sich daher, im kantonalen Recht gestützt auf Art. 99 Abs. 2 SSV für Wahl- und Abstimmungsplakate innerorts eine entsprechende Privilegierung vorzusehen.

4. Beurteilung

Strassenreklamen, einschliesslich befristeter Reklamen wie Wahl- und Abstimmungsplakate, weisen ein erhebliches Potential für Beeinträchtigungen der Verkehrssicherheit auf. Sie unterstehen daher der Bewilligungspflicht nach Art. 99 Abs. 1 SSV. Die Beurteilung erfolgt im Baubewilligungsverfahren nach § 100 ff. PBG.

2012 wurde die Richtlinie „Vorschriften der Gemeinden im Kanton Thurgau betreffend Anbringen von Reklamen für Wahlen und Abstimmungen“ entwickelt, die den Verzicht auf ein förmliches Bewilligungsverfahren vorsieht, sofern bestimmte Vorgaben eingehalten werden. Zur Vereinheitlichung der Praxis veröffentlichte der Kanton am 24. Januar 2024 eine überarbeitete Richtlinie zur Wahlplakatierung, die gemeinsam mit dem VTG und den im Grossen Rat vertretenen Parteien entwickelt wurde.

Während der Kanton darin die Plakatierung für Abstimmungen und Wahlen entlang von Kantonsstrassen also grundsätzlich zulässt, besteht in der Praxis weiterhin keine einheitliche Handhabung, wie sie angestrebt wird. Eine Regelung im Sinne der Motionärinnen und Motionäre ist daher für den Regierungsrat nachvollziehbar.

Der Kanton ist gestützt auf Art. 99 Abs. 2 SSV befugt, Ausnahmen der Bewilligungspflicht für Strassenreklamen innerorts festzulegen. Davon wurde im Kanton Thurgau aus Gründen der Verkehrssicherheit bisher abgesehen.

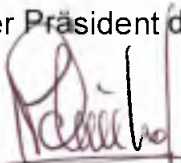
Da Wahl- und Abstimmungsplakate jedoch nur für einen sehr begrenzten Zeitraum aufgestellt werden, ist unter Festlegung gewisser Rahmenbedingungen nicht davon auszugehen, dass die Verkehrssicherheit massgeblich beeinträchtigt wird. Es rechtfertigt sich daher, im kantonalen Recht gestützt auf Art. 99 Abs. 2 SSV innerorts eine entsprechende Privilegierung für Wahl- und Abstimmungsplakate vorzusehen. Dem Anliegen der Motionärinnen und Motionäre nach einer einheitlichen und rechtsgleichen Handhabung der Plakatierung vor Wahlen und Abstimmungen könnte damit entsprochen werden.

6/6

5. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber

