



An den Grossen Rat

20.5451.02

BVD/P205451

Basel, 11. Januar 2023

Regierungsratsbeschluss vom 10. Januar 2023

Anzug Beat Leuthardt und Konsorten betreffend «politische Plakatierung durch die APG»

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 10. Februar 2021 den nachstehenden Anzug Beat Leuthardt und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Politplakatierung ist für die öffentliche Meinungsbildung und somit für die Bevölkerung in Basel und Riehen wichtig. Parteien jeglicher Couleur sind auf gute und unbürokratische Zusammenarbeit mit den konzessionierten Unternehmen angewiesen. Kleine und grosse Pannen sollten, wie in Basel üblich, niederschwellig und rasch geklärt werden können.

Die Zusammenarbeit funktioniert gut mit drei der vier Konzessionären ("Clear Channel", "Kulturbox", "Kulturservice"), nicht aber mit der APG. Sie stösst bei den Parteien von Links bis Rechts auf Kritik, weil ständig kleine Fehler in der Berner Zentrale bzw. verlegte Plakatrollen im Lager Wallisellen vorkommen, daneben aber auch grosse Fehler wie unparitätisch angeordnete Falschhängungen. Die Liste der APG-Fehler ist lang und wächst Jahr für Jahr.

Hinzu kommt, dass die APG bei Pannen und Fehlern nicht sehr kooperativ ist. Solche bürokratischen Tendenzen haben sich, seit sie sich aus Basel (Hardstrasse) verabschiedet hat, weiter verschärft. Die für Basel weiterhin zuständige Ansprechperson hat kaum Kompetenzen, stattdessen müssen alle Fragen über Bern abgewickelt werden, wo man immer wieder falsche Verfügungen erlässt, weil man über die Basler Situation teilweise nicht im Bild ist.

Hierzu gehört auch, dass die APG ihre Konzession eigenwillig anzuwenden scheint, was darin sichtbar wird, dass sie zuweilen Hängungen auf mobilen Trägern auch insoweit verweigert, als diese Träger im Merkblatt des Tiefbauamtes ausdrücklich garantiert werden.

Erschwerend kommt auch hinzu, dass die Konzessionsbedingungen trotz früherer Bemühungen nicht transparent sind, was zum rechtsstaatlich fragwürdigen Zustand führt, dass die APG sich auf ein internes Reglement abstützt, ohne dass allfällige Widersprüche zum Konzessionsvertrag überprüfbar wären. Dies steht überdies im Widerspruch zu Lehrmeinungen (stellvertretend: Tomas Poledna, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, Bern 1994).

Die Regierung bzw. die zuständige Kommission wird gebeten, folgende Forderungen und Überlegungen zu prüfen:

1. Den APG-Konzessionsvertrag wegen übergeordneten öffentlichen Interesses integral zu publizieren.
2. Der APG Auflagen und Bedingungen aufzuerlegen, damit sie ihre Aufgabe künftig ordnungsgemäss erfüllt.
3. Die APG zu verpflichten, Politplakatierung partnerschaftlich mit allen Parteien vorzunehmen.
4. Den betroffenen Parteien Garantien zu korrektem APG-Verhalten abzugeben.
5. Alternativ gegenüber der APG ein Konzessionsentzugsverfahren einzuleiten.
6. Künftige Konzessionen auf kürzere Zeit zu verleihen.
7. Mehr Wettbewerb bei der politischen Plakatierung zu schaffen, um den Druck auf die Qualität der Dienstleistung hochzuhalten.

Beat Leuthardt, Joël Thüring, Pascal Pfister, Luca Urgese, Balz Herter, Jürg Stöcklin, Michael Hug, Sandra Bothe»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat ist mit den Anzugsstellenden einig, dass die Politikplakatierung ein wichtiges Instrument der öffentlichen Meinungsbildung darstellt und entsprechend sorgfältig zu handhaben ist, was sich auch im jeweiligen Konzessionsvertrag und dem dazugehörigen Merkblatt zur Politikplakatierung niederschlägt.

Der Kanton Basel-Stadt hat, vertreten durch den Regierungsrat, mit der Allgemeinen Plakatgesellschaft AG (APG) einen Konzessionsvertrag abgeschlossen betreffend Sondernutzung für die Beanspruchung des öffentlichen Raumes zur Plakatierung im Rahmen des Loses 1b für die Jahre 2018 bis 2027. Dieses Los umfasst auch die politische Plakatierung.

Zeitgleich mit vorliegendem Anzug ist der Mieterinnen- und Mieterverband Basel (MV Basel), mit Herrn Beat Leuthardt als Co-Geschäftsleiter, auf dem Gerichtsweg (im Rahmen eines Rekurses an den Regierungsrat) gegen die Plakativorgaben der APG vorgegangen. Unter anderem hat der MV Basel beantragt, dass den Komitees im Hinblick auf die Volksabstimmung vom 28. November 2021 für die Dauer von vier Wochen die Nutzung mobiler Plakatstände (Papillons- oder Zeltstände) im Sinne eines grundrechtlichen Anspruches zugesichert wird. Das Bau- und Verkehrsdepartement (BVD) ist als Vorinstanz mangels Zuständigkeit nicht auf die Gesuche eingetreten. Das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt hat mit Urteil vom 5. August 2022 das Verhalten der APG und des BVD explizit gestützt und als rechtskonform beurteilt. Das Gericht hielt fest, dass der MV Basel keine Verpflichtung der Konzessionärin zur Ausübung ihrer Rechte auf Nutzung des öffentlichen Grundes postulieren kann. Dies liege im Zuständigkeitsbereich des Vertragspartners (Kanton Basel-Stadt als Konzendent). Daher sei auch die Konkretisierung der gemäss Konzessionsvertrag zu erbringenden Leistungen Sache der Vertragsparteien. Weiter wurde vom Gericht auch angeführt, dass der MV Basel nicht nachweisen konnte, wieso seine Kampagne nicht auf den normalen Plakatflächen sichtbar gemacht worden sein soll. Schliesslich unterlag der MV Basel mit seinen Anträgen vollständig vor dem Appellationsgericht und wurde folglich kostenpflichtig.

2. Zu den einzelnen Fragen

- Den APG-Konzessionsvertrag wegen übergeordneten öffentlichen Interesses integral zu publizieren.*

Der Konzessionsvertrag zwischen dem Kanton und der Plakatgesellschaft enthält Geschäftsgeheimnisse gemäss § 29 Abs. 3 lit. b, insbesondere des Konzessionärs, weshalb er vertraulich zu behandeln ist (vgl. § 20 Abs. 1 lit. f IDV). Der Wettbewerb zwischen Marktteilnehmern darf durch das Informationszugangsrecht nicht verzerrt werden, weshalb Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse zu schützen sind. Darüber hinaus hat das Appellationsgericht in seinem Entscheid VD.2021.279 vom 5. August 2022 explizit festgehalten, dass Dritte keinen Anspruch auf Einsicht in den Konzessionsvertrag haben.

Um aber dennoch dem berechtigten öffentlichen Interesse an den wesentlichen Bestandteilen eines Konzessionsvertrages nachzukommen, wurde ergänzend zum Konzessionsvertrag ein Merkblatt (Merkblatt Politikplakatierung vom 1. Juni 2021) erstellt. Dieses macht die Praxis der Vergabe der Werbeflächen durch die Konzessionärin an die politischen Institutionen transparent. Das Merkblatt ist via Website des Tiefbauamtes öffentlich einsehbar und als verbindlich zu be-

trachten. Die für die Öffentlichkeit relevanten Bestimmungen (Vorgaben/Preise/Ablauf und Termine sowie Ansprechpartner) sind so nachvollziehbar.

Im konkreten Fall hat das BVD dem Mieterinnen- und Mieterverband Basel-Stadt zusätzlich den Konzessionsvertrag mit Verfügung vom 20. Oktober 2021 auszugsweise zur Kenntnis zugestellt. Dem Bedarf nach Einsicht in den Konzessionsvertrag wurde somit situativ Rechnung getragen. Diese Vorgehensweise soll auch in Zukunft beibehalten werden und wurde im Übrigen vom Appellationsgericht mit Urteil VD.2021.279 vom 5. August 2022 gestützt. Das Gericht hat es denn auch abgelehnt, dem Mieterinnen- und Mieterverband vollständigen Einblick in den Konzessionsvertrag zu gewähren.

2. *Der APG Auflagen und Bedingungen aufzuerlegen, damit sie ihre Aufgabe künftig ordnungsgemäss erfüllt.*

Die auferlegten Bedingungen der Konzessionärin sind im Konzessionsvertrag festgehalten und im Merkblatt vom 1. Juni 2021 präzisiert. Weiter gilt für die Plakatierung im öffentlichen Raum des Kantons Basel-Stadt die kantonale Plakatverordnung (SG 569.500) als Rechtsgrundlage. Darin wird die Konzessionärin unter anderem auch in § 4 zur gewissenhaften Besorgung der Plakataufträge verpflichtet.

Das Verhältnis zwischen der Konzessionärin und dem Konzessionären beruht auf engem Austausch, wobei jederzeit auf Missstände reagiert wird. Grundsätzlich erfüllt die APG ihre Aufgaben ordnungsgemäss. Wenn Fehler wie im Jahr 2020 geschehen, werden diese analysiert und entsprechende Massnahmen ergriffen, sodass auch diesbezüglich keine weiteren Schritte von Seiten des Konzessionären nötig sind. Indem das Appellationsgericht in oben erwähntem Fall den Verzicht des BVD auf aufsichtsrechtliche Schritte nicht beanstandet hat, bringt es implizit zum Ausdruck, dass die APG ihre Aufgaben ordnungsgemäss erfüllt.

3. *Die APG zu verpflichten, Politplakatierung partnerschaftlich mit allen Parteien vorzunehmen.*

Der Konzessionsvertrag und das Merkblatt stellen die Grundlage zur Gleichbehandlung aller Parteien dar. Die Konzessionärin hat dafür zu sorgen, dass alle im gleichen Masse die Möglichkeit erhalten, ihre Standpunkte bei politischen Geschäften vertreten zu können (vgl. nachfolgenden Auszug aus dem Merkblatt). Aus Sicht des Regierungsrats erfüllt die Konzessionärin ihre diesbezüglichen Pflichten.

Auszug aus Merkblatt:

«*Ausgangslage: Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden, sie ungehindert zu äußern und sie zu verbreiten. Damit der freien Willensbildung genüge getan wird, muss dafür gesorgt werden, dass alle im gleichen Masse die Möglichkeit erhalten, ihre Standpunkte bei politischen Geschäften zu vertreten. [...] Es ist darauf zu achten, dass für Abstimmungsvorlagen sowie das Wahlgeschäft die Plakate neutral und gleichmässig auf die zugelassenen Parteien bzw. auf die Ja/Nein Parolen verteilt werden.»*

4. *Den betroffenen Parteien Garantien zu korrektem APG-Verhalten abzugeben.*

Die APG verhält sich im Rahmen der politischen Plakatierung gemäss den Vorgaben im veröffentlichten Merkblatt und damit korrekt. Das Merkblatt wurde im Übrigen im Vorfeld den politischen Parteien zur Stellungnahme unterbreitet. In der Vernehmlassung wurden von keiner Partei Einwände gegen die Regelungen im Merkblatt erhoben. Dieses Vorgehen wurde vom Appellationsgericht im Urteil VD.2021.279 vom 5. August 2022 E. 3.3.2 nicht beanstandet, sondern explizit als zulässig beurteilt.

5. *Alternativ gegenüber der APG ein Konzessionsentzugsverfahren einzuleiten.*

Da sich die APG bei der Ausübung der ihr erteilten Konzession rechtmässig verhält, erübrigt sich die Frage, ob aufsichtsrechtliche Schritte, wie der Widerruf der Konzession, eingeleitet werden müssen.

6. *Künftige Konzessionen auf kürzere Zeit zu verleihen.*

Die Laufzeit der Konzession wurde in Anlehnung an die Vorgaben der kantonalen Fachstelle für öffentliche Beschaffung auf zehn Jahre festgesetzt. Im schweizweiten Vergleich erweist sich diese Laufzeit als beständig. Es ist zwar richtig, dass eine kürzere Laufzeit eine Flexibilität in der Planung ermöglicht, dagegen spricht jedoch, dass dem hohen Aufwand des Ausschreibungsprozesses eine angemessene Laufzeit gegenüberstehen sollte. Vor diesem Hintergrund wurde eine Laufzeit von acht bis zehn Jahren als zweckmässig erachtet. Auch aus Sicht der Wirtschaftlichkeit der Konzessionärin ist eine kürzere Laufzeit eher als kritisch zu betrachten, da dadurch die Rentabilität beeinflusst wird.

7. *Mehr Wettbewerb bei der politischen Plakatierung zu schaffen, um den Druck auf die Qualität der Dienstleistung hochzuhalten.*

Mit der Bündelung der Werbeflächen wurde seitens des Kantons eine Strategie angestrebt, die Transparenz, Vereinheitlichung, Synergien und fairen Wettbewerb zum Ziel hat. Der gesamte Bestand an Plakatflächen auf öffentlichem Grund wurde für die öffentliche Ausschreibung in elf Lose gegliedert. Mit der Erschaffung des Loses 1b (inkl. politische Plakatierung) wurde somit sichergestellt, dass zwischen den Anbietern hinreichend Wettbewerb entstand. Die APG erhielt den Zuschlag, da sie die beste Gesamtbewertung erzielte.

Die Politplakatierung ist eine äussert komplexe Angelegenheit und wurde deshalb in einem einzigen Los gebündelt. Eine Aufteilung auf mehrere Dienstleister ist angesichts der Bedingung, dass die Plakate neutral und gleichmässig auf die zugelassenen Parteien bzw. die Ja/Nein Parolen verteilt werden, mit einem erhöhten koordinativen Aufwand verbunden und daher unverhältnismässig.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Beat Leuthardt und Konsorten betreffend «politische Plakatierung durch die APG» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin