

**Auszug**  
**aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich**

vom 15. Juni 2011

---

**678. Schriftliche Anfrage von Dr. Esther Straub und Mirella Wepf betreffend Richtlinien zur Vermietung der Plakatstellen der VBZ.** Am 16. März 2011 reichten die Gemeinderätinnen Dr. Esther Straub und Mirella Wepf (beide SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2011/83, ein:

Sektenbeauftragte warnen davor, dass Scientology mit übersteuerten und skrupellos vermarkteten Kursen Menschen abhängig macht und ausbeutet. Über Infiltration und Lobbyarbeit strebt die Organisation auch nach politischer Macht. So publizierte die Konsultative Staatsschutzkommission des Bundes 1998 einen umfangreichen Bericht über Scientology. Seither wurde es für die Sekte zunehmend schwieriger, Raum zur Ausübung ihrer Aktivitäten zu finden, weshalb sie vermehrt eigene Organisationen vorschiebt, die in der Öffentlichkeit noch unverdächtig sind. So auch im Februar 2011: Während fünf Tagen hielt die in Händen von Scientology befindliche Citizens Commission on Human Rights (CCHR) in der Alten Börse Zürich eine Propagandaveranstaltung ab. Plakate, die den Anlass bewarben, trugen die Aufschrift «Die Bürgerkommission für Menschenrechte lädt Sie persönlich ein zur Dokumentar-Ausstellung PSYCHIATRIE Hilfe oder Tod?». Solche Plakate wurden auch auf Plakatstellen der VBZ am Central präsentiert.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. War man sich bei der VBZ bewusst, an wen die Plakatstelle in diesem Fall vermietet wurde?
2. In den allgemeinen Geschäftsbedingungen der VBZ TrafficMedia heisst es, Werbung politischer Natur, für alkoholische Getränke, Raucherwaren oder mit Texten und Bildern, die in irgendeiner Form Anstoss erregen könnten oder diskriminierend wirken, sei ausgeschlossen. Weshalb wurde das erwähnte Plakat zugelassen?
3. Verfügt die VBZ TrafficMedia über ein Handbuch bzw. Verhaltensregeln, wie die allgemeinen Geschäftsbedingungen konkret auszulegen sind und wie bei der Vergabe von Plakatstellen an zweifelhafte Organisationen bzw. zur Publikation zweifelhafter Inhalte vorzugehen ist?
4. Ist der Stadtrat bereit, die vorhandenen Richtlinien zu überarbeiten, damit Scientology und vergleichbare Organisationen mit totalitärer Ausrichtung fortan keine Plakatstellen der VBZ mehr nutzen können?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Für die Nutzung der Plakatstellen an den Haltestellen der Verkehrsbetriebe (VBZ) besteht ein Pachtvertrag zwischen der Stadt Zürich, vertreten durch die VBZ, und der Allgemeinen Plakatgesellschaft APG. Der Vertrag datiert vom 22. September 1987. Der Verkauf und die Bewirtschaftung der Plakatstellen erfolgt allein durch die APG. In einer Klausel ist als Einschränkung festgehalten, dass keine Werbung für Alkohol und Tabakwaren erfolgen darf, auch sittlich anstössige oder politische Werbung ist untersagt. Die Beurteilung, ob ein Sujet unter diese Klausel fällt, erfolgt allein durch die APG, die Plakate sind den VBZ gemäss Vertrag nicht routinemässig zur Genehmigung vorzulegen. In Fällen, welche die APG als kritisch beurteilt, holt sie auf Eigeninitiative eine Meinungsäusserung bei der zuständigen Stelle in der Stadtverwaltung ein, welche die Stellungnahmen aller betroffenen Dienststellen koordiniert.

Die Abteilung Traffic Media der VBZ ist für den Verkauf und die Bewirtschaftung, die Verkehrsmittelwerbung an und in den VBZ-Fahrzeugen zuständig. Dies umfasst die Aussenwerbung an den Trams in Form von Dachtafeln und so genannten Moving Posters (Klebefolien auf der Tramaussenhaut über ein Fenster), die Aussenwerbung an den Bussen in Form von Dach- und Heckwerbung sowie im Fahrzeuginnern Hängekartons, Zeitungsboxplakate, Fenstertransparente, Bodenkleber im Tram und Leuchtplakate im Typ Tram 2000. In den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Traffic Media ist festgehalten, dass Werbung politischer

Natur, für alkoholische Getränke, Raucherwaren oder mit Texten und Bildern, die in irgendeiner Form Anstoss erregen könnten oder diskriminierend wirken, ausgeschlossen ist.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

**Zu Frage 1:** Die Vermietung der Plakatstellen am Central erfolgt, wie in der Vorbemerkung ausgeführt, durch die APG. Die VBZ waren somit mit der Vermietung gar nicht befasst und hatten weder Kenntnis vom Sujet noch vom Absender.

**Zu Frage 2:** Für die Zulassung des Sujets relevant waren, wie in der Vorbemerkung ausgeführt, nicht die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Traffic Media, sondern die in der Vorbemerkung zitierte Klausel des Pachtvertrags mit der APG. Das Sujet betrifft weder Alkohol noch Tabakwaren, ist nicht sittlich anstössig und es handelt sich nicht um politische Werbung. Der Pachtvertrag wurde somit eingehalten.

**Zu Frage 3:** Für diejenigen Vermietungen, welche ihr Geschäftsfeld betreffen, verfügt die Abteilung Traffic Media der VBZ über klare Handlungsanweisungen, falls ein Sujet oder ein Absender als heikel erscheint. In Zweifelsfällen entscheiden der Leiter Markt der VBZ, die Geschäftsleitung der VBZ oder in letzter Instanz der Vorsteher der Industriellen Betriebe. Der vorliegende Fall lag aber nicht im Handlungsbereich der Abteilung Traffic Media.

**Zu Frage 4:** Wie vorstehend erwähnt, darf auf den Plakatstellen an den Haltestellen der VBZ gemäss gültigem Pachtvertrag mit der APG keine Werbung für Alkohol und Tabakwaren erfolgen, sittlich anstössige oder politische Werbung ist untersagt. Weitergehende Beschränkungen würden zu stark in das Bedürfnis zur Nutzung dieser Plakatstellen in gemeinverträglicher Weise eingreifen.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass das Bundesverwaltungsgericht sich jüngst im Urteil A-7454/2009 vom 29. März 2011 mit der Frage der Plakatierung befasste. Darin wurde eine Beschwerde gegen SBB und APG gutgeheissen, welcher der Sachverhalt zugrunde liegt, dass die SBB AG nach drei Tagen Aushang am Hauptbahnhof Zürich ein Plakat mit einem negativen Positionsbezug zur Siedlungspolitik der israelischen Regierung in Palästina hatte entfernen lassen. Das Gericht befand, dass die Verweigerung der Bewilligung des Plakataushangs eine Einschränkung der Meinungsfreiheit darstelle. Diese sei nur zulässig, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhe, im öffentlichen Interesse liege und verhältnismässig sei. Bei einer Bewilligungsentscheid dürfe grundsätzlich zwar der Inhalt einer Meinungsäusserung berücksichtigt werden. Die zuständige Behörde dürfe aber die Bewilligung jedoch nicht bloss deshalb verweigern, weil sie die vom Gesuchsteller propagierte Auffassung nicht teile oder missbillige, sondern sie sei zu einer neutralen, sachlichen Haltung verpflichtet. Das von den SBB in einem internen Reglement statuierte generelle Verbot von brisanten aussenpolitischen Meinungsäusserungen auf Plakaten sei unverhältnismässig, weil damit grundsätzlich alle hochaktuellen politischen Themen mit irgendeinem Bezug zum Ausland verboten würden, ohne dass mit grosser Wahrscheinlichkeit eine schwere unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit, Ordnung und den ordnungsgemässen Bahnverkehr vorliegen müsse. Die SBB AG und die APG wurden deshalb im Urteil verpflichtet, den fraglichen Plakataushang zu bewilligen. Die SBB haben diesen Entscheid beim Bundesgericht angefochten; das entsprechende Verfahren ist hängig.

In einem anderen Urteil (1P.336/2005 vom 20. September 2005) hatte sich das Bundesgericht mit einer Plakatkampagne der Rael-Sekte auf öffentlichem Grund in der Stadt Neuchâtel zu befassen. Die Polizeidirektion hatte den Plakataushang nicht bewilligt und dabei argumentiert, die Aktivitäten der Rael-Sekte würden gegen die Rechtsordnung und die guten Sitten verstossen. Die Beschwerde der Rael-Sekte gegen die Verweigerung der Bewilligung wurde in diesem Falle zwar abgelehnt. In den Ausführungen wurde ein bedingter Anspruch auf gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes aufgrund der Meinungsfreiheit allerdings ebenfalls bejaht. Da auf dem Plakat auf die Internetseite der Sekte verwiesen wurde, welche ihrerseits verschiedene rechtlich problematische Inhalte enthielt, wurde der Ein-

griff in die Meinungsfreiheit aber als im öffentlichen Interesse und verhältnismässig beurteilt.

Der vollständige Ausschluss von «Organisationen mit totalitärer Ausrichtung» von der Werbung auf Plakatstellen der VBZ oder der Stadt, wie ihn die Frage 4 impliziert, erscheint vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung kaum als zulässig. Der Stadtrat zieht daher eine solche Lösung nicht in Erwägung.

Vor dem Stadtrat

der Stadtschreiber

**Dr. André Kuy**