

Wahlplakate als Sondernutzung öffentlichen Verkehrsraums

Rechtliche Ausgangslage im Spannungsfeld zwischen Parteien- und Wahlfreiheit und dem öffentlichen Interesse an einer Beschränkung der optischen und sonstigen Beeinträchtigung der Attraktivität sowie der Belange der Ordnung und Sicherheit

Gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG haben die politischen Parteien (Nachfolgendes gilt sinngemäß auch für Wählergemeinschaften) die Aufgabe, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Diese Aufgabe können sie nur wirksam wahrnehmen, wenn sie auch nach außen tätig und sichtbar werden. Straßenwahlkampf mit Plakatwerbung fällt daher in den Schutzbereich der Parteifreiheit. Wahlkämpfe vor den Bundestagswahlen sind aufgrund der aus Art. 38 Abs. 1 GG folgenden Wahlfreiheit zufolge grundsätzlich frei und unterliegen kraft Gesetzes weder nach Beginn und Dauer noch nach Art und Menge der Wahlwerbung noch im Umfang der dafür aufgewendeten Geldmittel einer gesetzlichen Beschränkung. Die Meinungsfreiheit nach Art. 5 GG konstituiert auch die Freiheit zum Wahlkampf. Diese Aktivitäten finden allerdings ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze.

Plakatwerbung kann somit aufgrund öffentlich-rechtlicher Normen verschiedenen Reglementierungen unterliegen. Denkbar sind insbesondere bauordnungsrechtliche, straßen- und straßenverkehrsrechtliche Vorschriften, die -je nach Größe und Dauer der Plakatwerbung- unterschiedliche Zulässigkeitsvoraussetzungen und Grenzen normieren. Diese Grenzen basieren überwiegend auf gefahrenabwehrrechtlichen Gründen.

Wenn die Straßenbenutzung über den Gemeingebrauch hinaus geht, ist sie eine erlaubnispflichtige Sondernutzung. Die Rechtsprechung geht davon aus, dass das Aufstellen von Plakatträgern eine Sondernutzung ist und die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis erforderlich ist (BVerwGE 47, 280; BVerwGE 56, 63 ff.; BVerwG, NJW 1978, 1933; VG München, Bay VBl. 2007, 732 ff.).

Das behördliche Ermessen ist durch die verfassungsrechtlich garantierten Grundsätze begrenzt. Diese Begrenzung ist so erheblich, dass jedenfalls für den Regelfall ein Anspruch einer Partei auf Erteilung der Erlaubnis besteht (BVerwGE 47, 280).

Einschränkungen sind für den Zeitraum der unmittelbaren Wahlkampfzeiten zulässig. In der Rechtsprechung werden hier 4-6 Wochen vor der Wahl als angemessen betrachtet (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, DÖV 1987, 874; OVG Saarland, NVwZ-RR 1999, 218).

Der Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis kann zudem abgelehnt werden, wenn die beabsichtigte Wahlwerbung zu einer Verkehrsgefährdung führen würde (BVerwGE 47, 280).

Eine Begrenzung kann sich auch aus schützenswerten Interessen der kommunalen Körperschaften ergeben. Um eine wochenlange Verschandelung und Verschmutzung des Stadtbildes durch wildes Plakatieren zu verhindern (BVerwGE 47, 293; OVG NRW, Urteil vom 24.1.1972- IX A 1212/71-) und um einen besonders schützenswerten historischen Stadtkern von einer Sichtwerbung für Wahlzwecke gänzlich freizuhalten (BVerwGE 47,280; OVG Bremen, NJW 1968, 2078) können die Anzahl der Wahlplakate und deren Aufstellungsort von der zuständigen Behörde bestimmt werden (Bundesverwaltungsgericht am angegebenen Ort).

Es soll zulässig und gegebenenfalls sogar notwendig sein, die Parteien bei der Gewährung öffentlicher Leistungen nach ihrer Bedeutung ungleich zu behandeln (Bundesverwaltungsgericht am angegebenen Ort).

Grundsätzlich ist es zulässig, für die Sondernutzung Gebühren zu erheben. Allerdings hat Art. 21 GG hier eine begrenzende Funktion. Die Gebührenhöhe für die Wahlwerbung von Parteien muss deutlich unter derjenigen für kommerzielle Werbung liegen. Politische Werbung darf durch eine Gebührenerhebung nicht wesentlich erschwert oder gar unmöglich gemacht werden.

Gemäß der Allgemeinverfügung des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung
Abteilung 4 - Verkehr – vom 7. Dezember 2020
(Veröffentlicht im Amtsblatt für Brandenburg – Nr. 52 vom 30. Dezember 2020 gilt:

1. a) Vor Beginn der Plakatwerbung sind die Straßenverkehrsbehörden der Landkreise, kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Städte über die Vorhaben der Plakatwerbung zu unterrichten, damit diese gegebenenfalls die für die Sicherheit des Verkehrs erforderlichen Auflagen jeweils nach den örtlichen Gegebenheiten festlegen können.
 - b) Soweit die Träger der Straßenbaulast oder die Straßenbaubehörden zur Erteilung von Erlaubnissen, Zustimmungen oder Genehmigungen befugt sind, haben sie davon auszugehen, dass ein öffentliches Interesse an ihrer Erteilung besteht beziehungsweise dass Gründe des allgemeinen Wohls eine Abweichung erfordern.
 - c) Die Plakatwerbung ist unzulässig im Bereich von Kreuzungen, Kreisverkehren und Einmündungen, vor Fußgängerüberwegen und Bahnübergängen sowie am Innenrand von Kurven.
 - d) Die Plakatwerbung darf nach Ort und Art der Anbringung sowie nach Form und Farbe der Plakate nicht zu Verwechslungen mit Verkehrszeichen und -einrichtungen Anlass geben oder deren Wirkung beeinträchtigen. Auf § 33 Absatz 2 StVO wird hingewiesen.
 - e) Das **Annageln** von Plakaten an Straßenbäumen sowie die Befestigung von Werbeträgern und Plakaten an Pfosten vorhandener Verkehrszeichen und -einrichtungen sind unzulässig.
 - f) Plakattafeln, -träger und -aufsteller müssen standsicher aufgestellt und Plakate ausreichend gesichert werden.
 - g) Bei der Anbringung von Werbeträgern an Straßeneigentum, insbesondere an Straßenbäumen, sind das Lichtraumprofil und die Verkehrswege freizuhalten.
 - h) An Bundesautobahnen, Kraftfahrstraßen und außerorts an vierstreifigen Straßen ist Plakatwerbung unzulässig.
2. Die Regelungen der §§ 8, 9 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 2a des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist, und §§ 18, 19, 24 des Brandenburgischen Straßengesetzes (BbgStrG) in der Fassung der

Bekanntmachung vom 28. Juli 2009 (GVBl. I S. 358), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GVBl. I Nr. 37 S. 3) geändert worden ist, bleiben hiervon unberührt.

3. Die Plakatwerbung und das Befestigungsmaterial sind unverzüglich und rückstandslos nach dem Wahltag zu entfernen.
4. Ein Genehmigungswiderruf hat zu erfolgen, wenn der eingereichte Wahlvorschlag des betreffenden Wahlvorschlagsträgers vom zuständigen Wahlausschuss zurückgewiesen wurde.
5. Vorstehende Regelungen sind auf Volksbegehren und Volksentscheide im Sinne des Volksabstimmungsgesetzes (VAGBbg) vom 14. April 1993 (GVBl. I S. 94), das zuletzt durch Gesetz vom 18. Mai 2020 (GVBl. I Nr. 16) geändert worden ist, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Sinne der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I S. 286), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2019 (GVBl. I Nr. 38) geändert worden ist, und Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Sinne des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes (BbgKWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Juli 2009 (GVBl. I S. 326), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. Juni 2018 (GVBl. I Nr. 16 S. 2) geändert worden ist, sinngemäß anzuwenden.

An die Stelle der Wahlvorschlagsträger treten bei Volksbegehren und Volksentscheiden die Vertreter im Sinne des § 2 Absatz 3 VAGBbg und die Vereinigungen, die aus Anlass eines Volksbegehrens oder eines Volksentscheides tätig werden. Plakatwerbung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Volksbegehren steht, ist für sechs Monate während der Eintragsfrist gestattet. Plakatwerbung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Volksentscheid steht, ist zwei Monate vor dem Abstimmungstag gestattet.

An die Stelle der Wahlvorschlagsträger treten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nach der Kommunalverfassung die Vertrauenspersonen im Sinne des § 15 Absatz 1 Satz 7 BbgKVerf und die Vereinigungen, die aus Anlass eines Bürgerbegehrens oder eines Bürgerentscheides tätig werden. Plakatwerbung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit einem Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Vertretung gemäß § 15 Absatz 1 Satz 3 BbgKVerf steht, ist acht Wochen nach der Übermittlung der Kostenschätzung gemäß § 15 Absatz 1 Satz 3 Halbsatz 2 BbgKVerf gestattet. Plakatwerbung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit einem sonstigen Bürgerbegehren über eine Gemeindeangelegenheit im Sinne des § 15 Absatz 1 Satz 1 BbgKVerf steht, ist für sechs Monate ab Anzeige bei der zuständigen Straßenverkehrsbehörde, jedoch längstens bis zur Einreichung des Bürgerbegehrens beim Wahlleiter gestattet. Plakatwerbung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit einem anschließenden Bürgerentscheid steht, ist zwei Monate vor dem festgelegten Abstimmungstag gestattet.

An die Stelle der Wahlvorschlagsträger treten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nach § 81 Absatz 1, Absatz 2 BbgKWahlG die Vertrauenspersonen im Sinne des § 31 BbgKWahlG und die Vereinigungen, die aus Anlass des Bürgerbegehrens oder des Bürgerentscheides tätig werden. Plakatwerbung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit diesem Bürgerbegehren steht, ist einen Monat ab Anzeige bei der zuständigen Straßenverkehrsbehörde, jedoch längstens bis zur

Einreichung des Bürgerbegehrens beim Wahlleiter gestattet. Plakatwerbung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit einem anschließenden Bürgerentscheid steht, ist zwei Monate vor dem festgelegten Abstimmungstag gestattet.

Die Städte und Gemeinden können grundsätzlich die Plakatierung durch eine kommunale Satzung beschränken. Auch das brandenburgische Landesstraßengesetz sieht diese Möglichkeit ausdrücklich vor (vergleiche § 18 des Gesetzes). Somit ist beispielsweise nicht zu beanstanden, wenn die Gemeinde die Befestigung von Wahlplakaten an lackierten Stahlpfosten oder Masten untersagt, um Lackschäden und damit ein Rosten der Pfosten oder Masten sowie entsprechende Kosten zu vermeiden. Auch kann die Gemeinde die Plakatwerbung auf die von ihr angeeigneten (zentralen) Orten aufgestellten Wahlplakattafeln beschränken.

Eine Begründung des Inhalts, dass Plakatwerbung als solche dazu geeignet sei, die Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmer abzulenken, reicht nicht aus, eine Sondernutzung zu beschränken, da Verkehrsteilnehmer vor allem in Zeiten der Wahlwerbung ohnehin mit verschiedensten Plakaten an verschiedensten Orten konfrontiert werden (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13.1.1987 – 5 S 33/87-). Aus Gründen der Verkehrssicherheit kann daher dieses Aufstellen von Wahlplakaten nur dort unterbunden werden, wo die konkrete Gefahr einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit gegeben ist.

Die Körperschaft soll einerseits zwar eine wirksame Wahlpropaganda ermöglichen. In welcher Weise dem verfassungsrechtlichen Gebot Rechnung getragen werde, sei jedoch Sache der Körperschaften. Durch Bundesrecht seien die Körperschaften nicht gehindert, die Straßen mit bestimmten Auflagen freizugeben. Ebenfalls dürften sie bestimmte auf Stellplätze an einzelnen Parteien zuteilen oder gemeindeeigene Plakatflächen zur Verfügung halten (BVerwG, Urteil vom 13.12.1974 – VII C 42.72-; BVerwGE 47, 280; u.a.).

Das bedeutet, dass auch eine Einschränkung bestimmter Straßen und Plätze für eine Plakatwerbung zulässig sein dürfte, wenn andererseits eine ausdrückliche Zuteilung erlaubt ist (also keine Regelung die das Aufstellen von Wahlplakaten an bestimmten Orten erlaubt, sondern eine -negative- Regelung die das Aufstellen von Wahlplakaten an bestimmten Orten untersagt).

Relativ weitgehend sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Körperschaften im Hinblick auf Vorgaben an den Aufstellungsort, vorausgesetzt, es wird insgesamt eine wirksame Wahlpropaganda ermöglicht. So besteht eine Möglichkeit darin, gemeindeeigene Plakatflächen zur Verfügung zu halten und die Wahlsichtwerbung nur auf diesen Flächen zu gestatten (Bundesverwaltungsgericht am angegebenen Ort). Im gleichen Sinne wären die Gemeinden sogar berechtigt, bestimmte auf Stellplätze an einzelne Parteien zuzuteilen. Die Gemeinden dürften schließlich auch berechtigt sein, die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis davon abhängig zu machen, dass die jeweiligen Parteien Plakate einer einheitlichen Größe verwenden (Verwaltungsgericht Weimar, Beschluss vom 6.6.1994 – VII E 585/94-). Das wird auch auf die Verwendung einer einheitlichen Anbringungstechnik zu übertragen sein.

Grundsätzlich dürfte eine Rechtsverordnung oder Satzung nicht für eine Begrenzung des Anspruchs auf Erteilung der Sondernutzung erforderlich sein. Hat eine Verwaltungspraxis in der Vergangenheit eine Begrenzung der Wahlwerbung zum Inhalt gehabt, könnte dadurch

auch für die Zukunft schon eine Selbstbindung der Verwaltung eintreten, wenn es um die Sondernutzungserlaubnis geht. Cottbus ist eine solche Begrenzung allerdings nicht erkennbar.

Die Rechtsprechung hat bisher offengelassen, ob eine Vereinbarung der Parteien zur Begrenzung der Wahlwerbung bindend ist. Anerkannt ist jedoch, dass Parteien, die am Abschluss dieser Vereinbarung nicht beteiligt sind, nicht durch die Vereinbarung gebunden werden können (BVerwG, Urteil vom 13.12.1974 -VII C 43.72 u.a.).

Literatur: Deutscher Bundestag- Wissenschaftliche Dienste 2009 WD3- 3000- 325/09; BbgWahlG, Kommentar § 42, 6.2., 6.3; Hagmann, Politische Wahlwerbung im öffentlichen Straßenraum, Die Öffentliche Verwaltung April 2006, S. 323 ff.

Regelungsmöglichkeiten:

Unter den vorgenannten Gesichtspunkten könnte in einer Satzung (als Ergänzung zur Sondernutzungssatzung) vorgesehen werden, dass die Wahlplakatierung nur in bestimmten Straßen oder auf bestimmten Plätzen zulässig ist.

Denkbar ist hier, dass in den einzelnen Ortsteilen jeweils der zentrale Platz (Dorfplatz, Festplatz) für die Plakatierung freigegeben wird.

Dafür soll die Stadtverwaltung entsprechende geeignete Plätze in allen Stadt- und Ortsteilen benennen

Ausgehend von dem Vorgenannten dürfte es weitergehend zulässig sein, wenn die Gemeinde Beschränkungen dahingehend vornimmt, dass an allen anderen Plätzen und Straßen keine Plakatwerbung stattfinden darf. Das betreffe die Innenstadt innerhalb der alten Stadtmauern.

Auch ist die Festlegung einer Höchstgrenze der verwendeten Wahlplakate pro Partei bzw. Wählervereinigung usw. zulässig

(Vorschlag CDU 200) - Vorschlag LINKE zusätzlich pro Einzelkandidat 50

Beschränkungen sollte es auch beim Anbringen der Plakate an Bäumen und Sträuchern, unabhängig vom Schutz durch die Baumschutzsatzung geben (generelles Verbot).

- a) Zulässig wäre auch ein Verbot der Plakatierung an lackierten Masten.
- b) Überlegenswert ist weiterhin, die Verwendung von Plakaten aus Kunststoff zu untersagen (Umweltschutz).
- c) Auch die Größe (Abmessungen) der Wahlplakate könnte reglementiert werden.
- d) Wahlplakate sind Druckerzeugnisse und müssen in einem Impressum die verantwortliche Person erkennen lassen (Deutscher Bundestag WD 10- 3000- 053/17).
- e) Klare Definitionen der Abstände zu Kreuzungen, Einmündungen usw., Allgemeine Formulierungen stiften nur Unsicherheit.
- f) Verbot der Plakatierung an und um „neutrale(n)“ Stellen und Gebäuden (Polizei, Justiz, Verwaltung, Schulen usw.)
- g) Die Beschränkungen der Brandenburgischen Allgemeinverfügung (siehe oben) sollten zur besseren Erkennbarkeit und Handhabbarkeit in eine städtische Satzung übernommen werden, zumal es keine Sanktionen für den Fall von Zuwiderhandlungen in der Allgemeinverfügung gibt.

- h) Regelung der Anzeigepflicht mit grundsätzlicher Genehmigungsfreiheit, sofern die Beschränkungen eingehalten werden (im Falle der Großaufsteller gelten ohnehin andere Regelungen).

Sanktionen bei Zuwiderhandlungen:

- Möglich wäre die Androhung und Verfolgung als Ordnungswidrigkeit (Harmonisierung der Regelungen mit der Sondernutzungssatzung und Baumschutzsatzung) – erscheint aber als nicht notwendige und übertriebene Reaktion
- Effektiver wäre die Abmahnung an die Person laut Impressum mit sehr kurzer Frist zur Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes (ggfs. auch telefonisch oder mündlich). Anschließend auf Kosten der verantwortlichen Person die Ersatzvornahme. Ohne Impressum sofortige Ersatzvornahme auf Kosten der beworbenen Person oder Organisation
- Im Falle der Schadenzufügungen die durch die Plakatierung verursacht wurden, Schadenersatz

Idee: Die verwendeten Plakate werden im Wahlbüro gekennzeichnet (Aufkleber, Stempel usw.). Alle Plakate ohne Kennzeichnung werden ohne Abmahnung durch Ordnungsamt sofort entfernt.

Die vorstehenden Überlegungen sollen eine Arbeitsgrundlage für die Erarbeitung einer städtischen Satzung zur Beschränkung der Wahlplakatierung sein. Zu beachten wäre eine Harmonisierung der Regelungen u.a. mit der Sondernutzungssatzung, der Baumschutzsatzung und entsprechender Gebührensatzungen.

Zeitplan:

1. In der SVV im September Auftrag an den OB, bis zur nächsten, spätestens übernächsten SVV- Sitzung einen Satzungsentwurf zu erarbeiten, bzw. die bestehenden Satzungen (Sondernutzungssatzung, Baumschutzsatzung) zu ergänzen und anzupassen.
2. Je nach Inhalt des Entwurfs- Beschlussfassung der Satzung im Oktober 2023

Fraktion DIE LINKE