

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Verbot der Aufstellung von Wahlplakaten und
Zulässigkeit von Gebühren für das Aufstellen von
Wahlplakaten im Wahlkampf**

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Verbot der Aufstellung von Wahlplakaten und
Zulässigkeit von Gebühren für das Aufstellen von Wahlplakaten im Wahlkampf

Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 325/09

Abschluss der Arbeit: 4. September 2009

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

- Zusammenfassung -

Es ist zulässig, das Aufstellen von Wahlplakaten auf öffentlichen Straßen von einer Sondernutzungserlaubnis nach straßenrechtlichen Vorschriften abhängig zu machen. Im Ermessen muss die zuständige Behörde Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte beachten, was sich insbesondere im Vorfeld von Wahlen ermessensreduzierend auswirken kann. Das Aufstellen von Wahlsichtwerbung kann daher nur unter engen Voraussetzungen beschränkt oder verboten werden.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts bestehen gegen die Erhebung einer Gebühr für die Sondernutzung von Straßen zum Zweck der Wahlwerbung keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Bei der Bemessung der Gebühren in Sondernutzungssatzungen sind Art und Ausmaß der Einwirkung auf die Straße und den Gemeingebrauch sowie das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners zu berücksichtigen. Das Ermessen des Satzungsgebers wird durch Art. 21 Grundgesetz (GG) dahin gehend verfassungskonform reduziert, dass grundsätzlich eine Ermäßigung der Sondernutzungsgebühr für Wahlplakate vorzunehmen ist.

Inhalt

1.	Einleitung	4
2.	Aufstellen von Wahlplakaten	4
2.1.	Verfassungsrechtliche Vorgaben	4
2.2.	Einschränkungen durch einfachgesetzliche Regelungen	4
2.3.	Erforderlichkeit einer Sondernutzungserlaubnis	5
3.	Gebührenpflicht für das Aufstellen von Wahlplakaten	7
3.1.	Gebühren für straßenrechtliche Sondernutzung	7
3.2.	Art. 21 GG als Maßstab für die Höhe einer Sondernutzungsgebühr	7
3.3.	Äquivalenzprinzip	8

1. Einleitung

Immer mehr Kommunen möchten übermäßiges Plakatieren im Wahlkampf ordnungsrechtlich einschränken. Im Folgenden wird daher untersucht, inwiefern die Kommunen das Aufstellen von Wahlplakaten **verbieten** oder mit Auflagen versehen können und ob sie für die Wahlsichtwerbung **Gebühren** erheben können.

2. Aufstellen von Wahlplakaten

2.1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Gemäß **Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG** haben die politischen Parteien die Aufgabe, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Die Parteien können diesen Auftrag des Grundgesetzes nur dann wirksam wahrnehmen, wenn sie nicht nur innerparteilich arbeiten, sondern auch nach außen tätig und sichtbar werden. Nach außen wirkende Tätigkeiten der verschiedensten Art wie der Straßenwahlkampf mit Plakatwerbung fallen daher in den Schutzbereich der Parteifreiheit.¹ Die Wahlkämpfe vor den Bundestagswahlen sind aufgrund der aus **Art. 38 Abs. 1 GG** folgenden Wahlfreiheit zufolge grundsätzlich frei und unterliegen de lege lata weder nach Beginn und Dauer noch nach Art und Menge der Wahlwerbung noch im Umfang der dafür aufgewendeten Geldmittel einer gesetzlichen Beschränkung.² Da **Art. 5 GG** (Meinungsfreiheit) die Freiheit zum Wahlkampf konstituiert, weil durch ihn die überwiegende Anzahl von Wahlkampfaktivitäten geschützt wird, finden diese Aktivitäten allerdings ihre Schranken in den Vorschriften der „allgemeinen Gesetze“.³

2.2. Einschränkungen durch einfachgesetzliche Regelungen

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. Allgemein lässt sich feststellen, dass diese Grenzen ganz überwiegend auf **gefahrenabwehrrechtlichen Gründen** beruhen.

1 Morlok, Martin, in: Dreier, Horst (Hrsg), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2006, Band II, Art. 21, Rn. 60.
2 Seifert, Karl-Heinz, Bundeswahlrecht, Kommentar, 3. Auflage 1976, S. 159.
3 Walther, Christoph J., Wahlkampfrecht, 1989, S. 99.



2.3. Erforderlichkeit einer Sondernutzungserlaubnis

Wenn die Straßenbenutzung über den Gemeingebrauch⁴ hinausgeht, ist sie eine erlaubnispflichtige Sondernutzung⁵. Die Abgrenzung zwischen dem Gemeingebrauch und der Sondernutzung von Straßen ist immer eine Frage des Einzelfalls.⁶ Die Rechtsprechung geht davon aus, dass das Aufstellen von Plakatträgern eine Sondernutzung ist und die Erteilung einer **Sondernutzungserlaubnis** erforderlich ist.⁷

Gemäß den insoweit übereinstimmenden landesrechtlichen Regelungen ist die Entscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis durch die zuständige Behörde grundsätzlich nach pflichtgemäßer Ermessensausübung zu treffen.⁸ Bei dem Aufstellen von Wahlsichtwerbung hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass das Ermessen der Behörde durch verfassungsrechtlich garantierte Grundsätze begrenzt wird.⁹ Die Bedeutung von Wahlen für einen demokratischen Staat (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 GG) und die Bedeutung der Parteien für solche Wahlen, wie sie sich aus Art. 21 GG und §§ 1 f. Parteiengesetz (ParteiG) ergibt, schränkt das behördliche Ermessen bei der Entscheidung über die Erlaubnis zum Aufstellen von Wahlplakaten durch Parteien in so erheblichem Umfang ein, dass jedenfalls **für den Regelfall ein Anspruch einer Partei** auf Erteilung der Erlaubnis **besteht**.¹⁰

Für Ausnahmen von diesem Regelfall hat die Rechtsprechung bestimmte Fallgruppen entwickelt.

So soll sich das Ermessen bei Wahlsichtwerbung nur in **unmittelbaren Wahlkampfzeiten** in einen Anspruch auf Erteilung der Sondernutzungserlaubnis verdichten.¹¹ Wie lang dieser Zeitraum allerdings sein soll, wird vom Bundesverwaltungsgericht nicht ausdrücklich benannt. Es werden stattdessen Begriffe verwendet wie „in Zeiten unmittelbarer Wahlvorbereitung“ oder „verhältnismäßig kurze Wahlkampfzeiten“.¹² Es wird insbesondere offen gelassen, ob von einem Zeitraum von vier Wochen ausgegangen

4 Vgl. z.B. § 10 Berliner Straßengesetz (BerlStrG) vom 13.7.1999, zuletzt geändert durch durch Gesetz vom 4.12.2008, GVBl. 1999, 380; § 14 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW) vom 23.9.1995, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.4.2005, GV.NRW. 1995, 1028.

5 Vgl. z.B. § 11 BerlStrG; § 18 StrWG NRW.

6 Ausführliche Nachweise bei von Danwitz, Thomas, Straßen- und Wegerecht, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Auflage 2005, 7. Kapitel, Rn. 60.

7 BVerwGE 47, 280 (282); BVerwGE 56, 63 ff.; BVerwG, NJW 1978, 1933 (1934); VG München, BayVBl. 2007, 732 ff.

8 Vgl. z.B. § 11 BerlStrG, § 18 StrWG NRW.

9 BVerwGE 47, 280 ff.

10 BVerwGE 47, 280 (283).

11 Morlok, Martin, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2006, Band II, Art. 21, Rn. 60, m.w.N.

12 BVerwGE 56, 56 (59, 61).

werden kann.¹³ In einer weiteren Gerichtsentscheidung ist die Rede von der „Schlussphase des Wahlkampfes“, die „wenige Wochen“ dauern soll.¹⁴ Das OVG Saarland bemisst den Zeitraum der „heißen Phase“ auf „regelmäßig jedenfalls die letzten vier Wochen vor dem Wahltermin“.¹⁵ Das VG Saarland geht demgegenüber von einem Zeitraum von sechs Wochen aus.¹⁶

Der Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis kann zudem abgelehnt werden, wenn die beabsichtigte Wahlwerbung zu einer **Verkehrgefährdung** führen würde.¹⁷ Aus Gründen der Verkehrssicherheit kann die Aufstellung von Wahlplakaten dort unterbunden werden, wo die konkrete Gefahr einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit gegeben ist, etwa, wenn die Sicht auf eine gefährliche Kreuzung oder eine Ampelanlage versperrt wird.¹⁸

Schließlich kann der Anspruch der Parteien auf Erteilung der Sondernutzungserlaubnis durch schützenswerte Interessen der kommunalen Körperschaften begrenzt werden. Um eine wochenlange Verschandelung und Verschmutzung des Stadtbildes durch „wildes Plakatieren“ zu verhindern¹⁹ und um einen besonders schützenswerten historischen Stadtkern von einer Sichtwerbung für Wahlzwecke gänzlich freizuhalten²⁰ können die **Anzahl der Wahlplakate** und deren **Aufstellungsort** von der zuständigen Behörde bestimmt werden²¹. Insgesamt muss aber eine für die Selbstdarstellung der jeweiligen Partei notwendige und angemessene Wahlpropaganda ermöglicht werden.²² Der angemessene Umfang der Wahlwerbung bestimmt sich nach dem Grundsatz der „abgestuften Chancengleichheit“, wie er in § 5 ParteiG seinen gesetzlichen Niederschlag gefunden hat.²³ Demzufolge ist es zulässig und gegebenenfalls sogar notwendig, die Parteien bei der Gewährung öffentlicher Leistungen, wie hier bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Wahlwerbezwecke, nach ihrer Bedeutung ungleich zu behandeln.²⁴ Die Bedeutung der Parteien bemisst sich insbesondere auch nach den Ergebnissen vorangegangener Wahlen zu Volksvertretungen. So ist es nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts geboten, jeder Partei, die Stellplätze für Wahlplakate beansprucht,

13 BVerwGE 47, 280 (293); BVerwGE 47, 293 (300).

14 VGH Baden-Württemberg, DÖV 1987, 874 f.

15 OVG Saarland, NVwZ-RR 1999, 218 f.

16 VG Saarland, Beschluss vom 25.8.1999, Aktenzeichen 2 F 21/99.

17 BVerwGE 47, 280 (284).

18 VGH Baden-Württemberg, DÖV 1987, 874 f.

19 BVerwGE 47, 293 (296); OVG NRW, Urteil vom 24.1.1972, Aktenzeichen IX A 1212/71.

20 BVerwGE 47, 280 (284); OVG Bremen, NJW 1968, 2078.

21 BVerwGE 47, 280 (285).

22 BVerwGE 47, 280 (284 f.); VG München, BayVBl. 2007, 732 ff.

23 BVerwGE 47, 280 (285 ff.); VG Gelsenkirchen, NWVBl 1999, 106 (107); OVG Bremen, NordÖR 2003, 251 f.

24 BVerwGE 47, 280 (290).



mindestens fünf Prozent der bereitgestellten Plätze zur Verfügung zu stellen.²⁵ Die restlichen Plätze sind auf die Parteien nach deren Bedeutung zu verteilen.²⁶

3. Gebührenpflicht für das Aufstellen von Wahlplakaten

3.1. Gebühren für straßenrechtliche Sondernutzung

Die Straßengesetze sehen für die Bemessung der Sondernutzungsgebühr vor, dass dabei „Art und Ausmaß der Einwirkung auf die Straße und den Gemeingebrauch sowie das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners zu berücksichtigen“ sind.²⁷

Das Gebührenerhebungsrecht wird nicht durch Art. 21 GG oder § 5 PartG überlagert oder verdrängt. Nach § 5 Abs. 3 PartG können öffentliche Leistungen an bestimmte sachliche, von allen Parteien zu erfüllende Voraussetzungen gebunden werden. So kann die Überlassung von Ressourcen insbesondere von der Zahlung einer Gebühr oder eines Entgelts abhängig gemacht werden.²⁸

3.2. Art. 21 GG als Maßstab für die Höhe einer Sondernutzungsgebühr

Bei der Bemessung der Höhe einer Gebühr für die Sondernutzung von Straßen zum Zweck der Wahlwerbung hat **Art. 21 GG** jedoch eine **begrenzende Funktion**.

Die Gebührenhöhe für die Wahlwerbung von Parteien muss (deutlich) unter derjenigen für kommerzielle Werbung liegen, weil nur die Bemessungsgröße der Einwirkung auf die Straße und den Gemeingebrauch in Betracht kommt und Parteien mit der Wahlwerbung keine kommerziellen Interessen verfolgen. Zu diesem Ergebnis führen neben der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG auch die verfassungsrechtliche Stellung und Funktion der Parteien nach Art. 21 GG durch ihre Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes sowie die Bedeutung von Wahlen für einen demokratischen Staat (Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 GG). Die Parteien genießen dadurch auch im Straßenrecht eine privilegierte Stellung²⁹. Das Ermessen des Satzungsgebers wird durch Art. 21 GG dahin gehend verfassungskonform reduziert, dass grundsätzlich eine **Ermäßigung der Sondernutzungsgebühr** vorzunehmen ist.

Trotz einer grundsätzlich verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sondernutzungsgebühren für Wahlsichtwerbung wird das Aufstellen von Plakaten allerdings in den letzten

25 BVerwGE 47, 280 (291).

26 BVerwGE 47, 280 (291).

27 vgl. § 11 Abs. 9 BerlStrG; § 19a Abs. 2 Satz 3 StrWG NRW.

28 Ipsen, Jörn in: Ipsen, Jörn (Hrsg.), Parteiengesetz: Kommentar 2008, § 5 Rn. 50.

29 VG Dresden, LVK 2003, 148 (149); Lübken, Marcus, Wahlkampfrecht NRW, 2. Auflage 2005, S. 169.

Wochen vor dem Wahltag **in den meisten Sondernutzungsverordnungen** von einer Sondernutzungsgebühr **befreit**.

3.3. Äquivalenzprinzip

Sondernutzungsgebühren sind nach ihrem rechtlichen Charakter Benutzungsgebühren³⁰, für deren Bemessung das **Äquivalenzprinzip** gilt.³¹ Danach darf die Höhe der Gebühren nicht in einem Missverhältnis zu der in Anspruch genommenen Leistung stehen. Der Satzungsgeber hat bei der Bestimmung der Höhe der Sondernutzungsgebühren ein weites Ermessen, das nur auf die Einhaltung der Grenzen des sachlich Vertretbaren überprüft werden kann.³² Das Bundesverfassungsgericht verlangt zur Höhe der Sondernutzungsgebühr, dass sie sich „innerhalb eines vertretbaren Gebührenrahmens hält“, so dass die bezweckte **politische Werbung dadurch nicht wesentlich erschwert oder gar unmöglich gemacht wird**.³³

Die Notwendigkeit einer Differenzierung zwischen einzelnen Wahltypen (Kommunal-, Landtags-, Bundestags-, Europawahl), was die Höhe der Sondernutzungsgebühren angeht, lässt sich aus Literatur und Rechtsprechung nicht entnehmen. Die Einwirkung der Wahlsichtwerbung auf die Straße und die dadurch verursachten Beeinträchtigungen des Gemeingebrauchs sind jeweils die gleichen.

30 BVerwGE 56, 63 (70).

31 BVerfGE 20, 257 (270).

32 OVG Münster, NVwZ-RR 2004, 885 (886).

33 BVerfG, NJW 1977, 571; vgl. auch BVerwGE 58, 63 (71).