

## Beantwortung der Anfrage „Vorlage Nr. AT 54/2021- Wahlplakatierung“

Mit Wahlwerbung präsentieren Parteien sich und ihr politisches Programm, um zur Meinungsbildung des Volkes im Rahmen des demokratischen Prozess der Wahlen mitzuwirken. Die Wahlwerbung ist gesetzlich nicht geregelt. Die grundsätzliche Möglichkeit der Wahlwerbung wird jedoch geschützt durch Artikel 5 Absatz 1 Grundgesetz (GG) (Pressefreiheit), Artikel 5 Absatz 3 GG (Kunstfreiheit) und Artikel 21 GG (Parteienprivileg).

Einführend zur Thema Wahlplakatierung und zur Aufklärung über die rechtlichen Hintergründe soll zunächst auf einen Auszug aus der Ausarbeitung „Verbot der Aufstellung von Wahlplakaten und Zulässigkeit von Gebühren für das Aufstellen von Wahlplakaten im Wahlkampf“ der Wissenschaftlichen Dienste des deutschen Bundestag verwiesen werden:

[...]

### 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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“.<sup>3</sup>*

### 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.*

### 2.3. Erforderlichkeit einer Sondernutzungserlaubnis

*Wenn die Straßenbenutzung über den Gemeingebrauch<sup>4</sup> hinausgeht, ist sie eine erlaubnispflichtige Sondernutzung<sup>5</sup>. Die Abgrenzung zwischen dem Gemeingebrauch und der Sondernutzung von Straßen ist immer eine Frage des Einzelfalls.<sup>6</sup> Die Rechtsprechung geht davon aus, dass das Aufstellen von Plakatträgern eine Sondernutzung ist und die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis erforderlich ist.<sup>7</sup>*

*Gemäß den insoweit übereinstimmenden landesrechtlichen Regelungen ist die Entscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis durch die zuständige Behörde grundsätzlich nach pflichtgemäßer Ermessensausübung zu treffen.<sup>8</sup> Bei dem Aufstellen von Wahlsichtwerbung hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass das Ermessen der Behörde durch verfassungsrechtlich garantierte Grundsätze begrenzt wird.<sup>9</sup> Die Bedeutung von Wahlen für einen demokratischen Staat (Art.*

<sup>1</sup> Morlok, Martin, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2006, Band II, Art. 21, Rn. 60.

<sup>2</sup> Seifert, Karl-Heinz, Bundeswahlrecht, Kommentar, 3. Auflage 1976, S. 159.

<sup>3</sup> Walther, Christoph J., Wahlkampfrecht, 1989, S. 99.

<sup>4</sup> Vgl. z.B. § 10 Berliner Straßengesetz (BerlStrG) vom 13.7.1999, zuletzt geändert 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.

<sup>5</sup> Vgl. z. B. § 11 BerlStrG; § 18 StrWG NRW.

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

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

<sup>8</sup> Vgl. z.B. § 11 BerlStrG, § 18 StrWG NRW.

<sup>9</sup> BVerwGE 47, 280 ff.

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**.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> 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“. <sup>12</sup> Es wird insbesondere offen gelassen, ob von einem Zeitraum von vier Wochen ausgegangen werden kann.<sup>13</sup> In einer weiteren Gerichtsentscheidung ist die Rede von der „Schlussphase des Wahlkampfes“, die „wenige Wochen“ dauern soll.<sup>14</sup> Das OVG Saarland bemisst den Zeitraum der „heißen Phase“ auf „regelmäßig jedenfalls die letzten vier Wochen vor dem Wahltermin“. <sup>15</sup> Das VG Saarland geht demgegenüber von einem Zeitraum von sechs Wochen aus.<sup>16</sup>

Der Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis kann zudem abgelehnt werden, wenn die beabsichtigte Wahlwerbung zu einer Verkehrsgefährdung führen würde.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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“<sup>19</sup> zu verhindern und um einen besonders schützenswerten historischen Stadtkern von einer Sichtwerbung für Wahlzwecke gänzlich freizuhalten<sup>20</sup> können die Anzahl der Wahlplakate und deren Aufstellungsort von der zuständigen Behörde bestimmt werden<sup>21</sup>. Insgesamt muss aber eine für die Selbstdarstellung der jeweiligen Partei notwendige und angemessene Wahlpropaganda ermöglicht werden.<sup>22</sup> Der angemessene Umfang der Wahlwerbung bestimmt sich nach dem Grundsatz der „abgestuften Chancengleichheit“, wie er in § 5 ParteiG seinen gesetzlichen Niederschlag gefunden hat.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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, mindestens fünf Prozent der bereitgestellten Plätze zur Verfügung zu stellen.<sup>25</sup> Die restlichen Plätze sind auf die Parteien nach deren Bedeutung zu verteilen.<sup>26</sup>

[...]

---

<sup>10</sup> BVerwGE 47, 280 (283).

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

<sup>12</sup> BVerwGE 56, 56 (59, 61).

<sup>13</sup> BVerwGE 47, 280 (293); BVerwGE 47, 293 (300).

<sup>14</sup> VGH Baden-Württemberg, DÖV 1987, 874 f.

<sup>15</sup> OVG Saarland, NVwZ-RR 1999, 218 f.

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

<sup>17</sup> BVerwGE 47, 280 (284).

<sup>18</sup> VGH Baden-Württemberg, DÖV 1987, 874 f.

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

<sup>20</sup> BVerwGE 47, 280 (284); OVG Bremen, NJW 1968, 2078.

<sup>21</sup> BVerwGE 47, 280 (285).

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

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

<sup>24</sup> BVerwGE 47, 280 (290).

<sup>25</sup> BVerwGE 47, 280 (291).

<sup>26</sup> BVerwGE 47, 280 (291).