



Stadt Leverkusen

Vorlage Nr. 2020/3372

Der Oberbürgermeister

III/36-Ia/neu

Dezernat/Fachbereich/AZ

24.01.20

Datum

Beratungsfolge	Datum	Zuständigkeit	Behandlung
Bezirksvertretung für den Stadtbezirk I	27.01.2020	Beratung	öffentlich
Bezirksvertretung für den Stadtbezirk II	28.01.2020	Beratung	öffentlich
Bezirksvertretung für den Stadtbezirk III	30.01.2020	Beratung	öffentlich
Rat der Stadt Leverkusen	10.02.2020	Entscheidung	öffentlich

Betreff:

Änderung der Sondernutzungssatzung sowie der Plakatierungsrichtlinie

- Schreiben der Fraktion BÜRGERLISTE vom 07.11.19
- Stellungnahme der Verwaltung vom 24.01.20

Hinweis des Fachbereichs Oberbürgermeister, Rat und Bezirke:

Die Fraktion BÜRGERLISTE hat mit E-Mail-Schreiben vom 16.01.20 darum gebeten, dass ihre gegenüber der Verwaltung mit Schreiben vom 07.11.19 abgegebene Stellungnahme der Politik zur Kenntnis gegeben wird. Die Stellungnahme der Verwaltung vom 24.01.20 hierzu ist zur weiteren Kenntnis beigefügt.

Bürgerliste Leverkusen e.V.
Kölner Straße 34

51379 Leverkusen, 07.11.2019

An die Stadtverwaltung Leverkusen
z. h. Frau Janczura
Postfach 10 11 40

51311 Leverkusen

Änderung der

- **Richtlinie für das Anbringen von Werbeplakaten und Aufstellen von Dreieckständern**
- **Satzung über Erlaubnisse und Gebühren für Sondernutzungen an öffentlichen Straßen in der Stadt Leverkusen**

Sehr geehrte Damen und Herren,

grundsätzlich wird die Satzung über die Erlaubnis und Gebühren für Sondernutzungen an öffentlichen Straßen in der Stadt Leverkusen begrüßt. Die von Ihnen vorgeschlagene Änderung unter § 4 Buchstabe i) wird abgelehnt.

Durch die Änderung wird zwar im ersten Schritt, durch die ab dem 42. Tage vor einer Wahl erlaubnisfreie Nutzung, den politischen Parteien die Möglichkeit gegeben kostenfrei Infostände zu betreiben.

Eine erlaubnisfreie Nutzung außerhalb dieses Zeitraumes wird aber durch diese Regelung außer Acht gelassen.

Der Art. 21 GG gibt politischen Parteien Verfassungsstatus und erkennt sie als bedeutende Bestandteile des demokratischen Geschehens an. Hiernach besitzen Parteien die Funktion, an der politischen Willensbildung des Volks mitzuwirken. Diese Willensbildung ist schon allein auf eine Begrenzung von 42 Tagen vor einer Wahl aus unserer Sicht nicht gegeben. Vielmehr wird hier die politische Willensbildung unangemessen eingeschränkt. Gerade durch die Parteienfinanzierung haben es die größeren und nicht nur auf lokalen Ebenen antretenden Parteien einen größeren finanziellen Spielraum.

Hier würden wir begrüßen die Änderung in der Gestalt zu ändern, in dem die Stadt Leverkusen eine erlaubnisfreie Nutzung nach § 4 der Satzung grundlegend an allen Tagen im Jahr erlaubt. Ausgenommen sein sollten nur die Sonn- und Feiertage.

Richtlinien für das Anbringen von Werbeplakaten und Aufstellen von Dreiecksständern

Hier wird wie bereits in der oben genannten Satzung unter dem Punkt 6.3

6.3

Ankündigungen von politischen Veranstaltungen, werden auf die Zeit von 3 Monaten vor allgemeinen politischen Wahlen beschränkt.

Außerhalb dieser Zeit ist politische Werbung auf Dreieckständern und anderen mobilen Plakatflächen jeglicher Art auf städtischen Flächen nicht zulässig.

Einzelheiten zur Werbung vor allgemeinen politischen Wahlen sind unter Punkt 12 geregelt.

wie von Ihnen vorgeschlagen praktiziert.

Hier beziehen wir uns abermals auf den Artikel 21 des Grundgesetzes der politischen Parteien Verfassungsstatus und erkennt sie als bedeutende Bestandteile des demokratischen Geschehens an. Hiernach besitzen Parteien die Funktion, an der politischen Willensbildung des Volks mitzuwirken, unzulässig eingeschränkt werden.

Politische Willensbildung beschränkt sich nicht nur auf 42 Tage vor einer Wahl. Die Meinungsfreiheit ist ein Menschenrecht und wird in Verfassungen Artikel 5 des Grundgesetzes als ein gegen die Staatsgewalt gerichtetes Grundrecht garantiert, um zu verhindern, dass die öffentliche Meinungsbildung und die damit verbundene Auseinandersetzung mit Regierung und Gesetzgebung beeinträchtigt oder gar verboten wird. In engem Zusammenhang mit der Meinungsfreiheit sichert die Informationsfreiheit den Zugang zu wichtigen Informationen, ohne die eine kritische Meinungsbildung gar nicht möglich wäre. Das Verbot der Zensur verhindert die Meinungs- und Informationskontrolle durch staatliche Stellen.

Der in den Richtlinien formulierte Ansatz unter Nummer 12 führt aus, dass Dreiecksständer generell verboten sind. Dieses Verbot richtet sich ausschließlich gegen unsere Wählergemeinschaft und stellt ein Benachteiligungsverbot dar. Neben den dann anfallenden Kosten für die von Ihnen favorisierten Wahlplakate würden diese Dreiecksständer der Vergangenheit angehören und müssten entsorgt werden.

Gerade in der Zeit von Klimawandel und der Zusage des Ausrufen des Klimanotstandes in Leverkusen ist diese Regelung gar nicht nachvollziehbar. Die von uns verwendeten Dreiecksständer dienen vielmehr dem Klimaschutz als die von Ihnen favorisierten Wahlplakate.

Auch die Verringerung der Standort von 900 auf 700 Standorten würde dazu führen kleineren Parteien zu schaden. Diese besitzen nicht die nötigen Mittel frühzeitig entsprechende Wahlwerbung anzubringen. So werden die Parteien die einen kommerziellen Wahlkampf bestreiten, bevorzugt zum Zuge kommen.

Während beim Europawahlkampf nur wenige Parteien von den Standorten Gebrauch machten, war an anderen Stellen ein gefühlter Klassenkampf zu spüren. Hier wurden immer wieder ein Entfernen und Neuaufhängungen durch konkurrierende Parteien festgestellt.

Wieso eine für den zweiten Zeitraum genutzte Wahlwerbung einer Gebührenpflicht unterläuft wird ebenfalls nicht begründet. Wenn hier der Hinweis aufgrund der Vorgaben der Sondernutzung fällt, widerspricht dieser den Grundsätzen der Richtlinien.

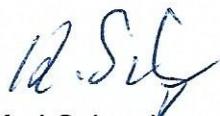
Die auf der Seite 7 der Richtlinien aufgeführte Maßnahme ist zu begrüßen und könnten entsprechend umgesetzt werden.

Die aus ihrer Sicht ursprünglich vorgesehene Besprechung der Maßnahme ist daher nicht wie von Ihnen gewünscht abzusetzen sondern durchzuführen.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass die vom Fachbereich Bürger und Straßenverkehr angedachten Maßnahmen dem Grundgesetz widersprechen. Ebenso wird durch diese Maßnahme der Beschluss des Rates kontaktiert, indem er den Klimaschutz außer Sicht lässt.

Die Bürgerliste sieht daher erheblichen Redebedarf und bitte die Verwaltung um entsprechende Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Karl Schweiger
Stellvertreter Fraktionsvorsitzender
Bürgerliste Leverkusen e.V.

01

- | | |
|---|----------------|
| - über Herrn Stadtdirektor Märtens | gez. Märtens |
| - über Herrn Beigeordneten Lünenbach | gez. Lünenbach |
| - über Herrn Oberbürgermeister Richrath | gez. Richrath |

Änderung der Sondernutzungssatzung sowie der Plakatierungsrichtlinie
- Vorlage Nr. 2020/3372
- Schreiben der Fraktion BÜRGERLISTE vom 07.11.2019

Die von der Verwaltung in der oben genannten Vorlage vorgeschlagene Änderung (erlaubnisfreie Nutzung von Infoständen bei allgemeinen politischen Wahlen im Zeitraum ab dem 42. Tag vor dem Wahltag) unter § 4 Buchstabe i) der Satzung über Erlaubnisse und Gebühren für Sondernutzungen an öffentlichen Straßen in der Stadt Leverkusen (Sondernutzungssatzung) sowie die Beschränkung der Plakatierung auf einen Zeitraum von 3 Monaten vor allgemeinen politischen Wahlen in der Richtlinie für das Anbringen von Werbeplakaten und Aufstellen von Dreieckständern (Plakatierungsrichtlinie) wird in dem oben genannten Schreiben der Fraktion BÜRGERLISTE abgelehnt. Begründet wird dies unter anderem damit, dass die Plakatierungsrichtlinie und die Sondernutzungssatzung nicht mit dem Grundgesetz vereinbar seien.

Parteien sollen bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Diese „Freiheit zum Wahlkampf“ wird aber durch allgemeine Gesetze eingeschränkt, hier insbesondere straßenrechtliche Regelungen, die im Straßen- und Wegegesetz NRW verankert sind. Plakatwerbung und Ständer gehen über den Gemeingebrauch hinaus und bedürfen daher einer Sondernutzungserlaubnis, deren Erteilung im Ermessen der zuständigen Behörde steht. Dabei ist es ein Entgegenkommen der Behörde, wenn die Sondernutzungserlaubnis innerhalb eines bestimmten Zeitraumes vor der Wahl kostenfrei ist. Die zeitliche Beschränkung zur Zulassung von Wahlwerbung ist grundrechtskonform. In einer Ausarbeitung zu der Zulässigkeit und den Grenzen von Wahlkampfbeschränkungen des Deutschen Bundestages vom 22.02.2015, Aktenzeichen WD 3 - 3000 - 315/14, wird dies eindeutig bestätigt. Die entsprechenden Passagen sind in der Anlage beigefügt.

Es gibt also weder einen Anspruch auf erlaubnis- noch auf kostenfreie Wahlwerbung und auch keinen Anspruch, das ganze Jahr über werben zu dürfen.

Des Weiteren wird die Änderung unter Punkt 12 der Plakatierungsrichtlinie (Werbung mittels Dreieckständer scheidet aus) von der Fraktion BÜRGERLISTE abgelehnt. Auch hier ist nach rechtlicher Prüfung eine Beschränkung zum Aufstellen von Dreieckständern nicht zu beanstanden, da hiervon alle Parteien gleichermaßen betroffen sind und Gründe der Verkehrssicherheit dies gebieten.

Weiterhin führt die Fraktion BÜRGERLISTE aus, dass eine Verringerung von 900 auf 700 Standorte kleineren Parteien schaden würde. Hier ist festzuhalten, dass in der Plakatierungsrichtlinie von 2015 zwar von 900 Standorten die Rede ist, jedoch wurde im Jahr 2016 beschlossen, die Richtlinie für die anstehende Wahl im Mai 2017 außer Kraft zu setzen, vor dem Hintergrund, dass es in der Vergangenheit immer wieder Probleme mit unerlaubten Plakatierungen gab. Damit die zugelassenen Parteien die Möglichkeit hatten, während der Wahlzeit zu plakätieren, wurden 450 bis 600 Laterne-standorte zur Verfügung gestellt, die mit einem gelben Band markiert wurden. An diesen Standorten konnten die Parteien ihre Plakate anbringen. Da sich dieses Verfahren bewährt hat und auch in den folgenden Wahlen so gehandhabt wurde, soll nun die Anzahl der Standorte auf 700 mit gelben Bändern fest markierte Standorte erhöht werden.

Bürger und Straßenverkehr in Verbindung mit Recht und Ordnung

Anlage

1. Einleitung

Die nachfolgende Darstellung hat zwei Fragestellungen zum Gegenstand. Zum einen geht es um die (verfassungs-)rechtliche Zulässigkeit und die Grenzen (gemeindesatzungsrechtlicher) Beschränkungen des Wahlkampfs (2.). Im Fokus steht dabei die Reglementierung der Wahlplakataufstellung.¹ Zum anderen soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit „öffentlichem Personal“ (z.B. Ausländer- und Gleichstellungsbeauftragten) die Teilnahme als Diskussionspartner an politischen Veranstaltungen im direkten zeitlichen Umfeld von Wahlen untersagt werden kann (3.). Zentrale Grundlage der Begutachtung der angesprochenen Sachverhalte ist die Auswertung der einschlägigen Rechtsprechung.

2. Beschränkungen der Wahlplakatwerbung und weitere Wahlkampfmaßnahmen

2.1. Wahlplakatwerbung

2.1.1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Gemäß **Art. 21 Abs. 1 S. 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 Parteienfreiheit.² Die Wahlkämpfe vor den Bundestagswahlen sind aufgrund der aus **Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG** folgenden Wahlfreiheit zufolge grundsätzlich frei und unterliegen weder nach Beginn und Dauer noch nach Art und Menge der Wahlwerbung noch im Umfang der dafür aufgewendeten Geldmittel einer gesetzlichen Beschränkung.³ 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“.⁴

2.1.2. 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

1 Die Ausarbeitung ist hinsichtlich des Aspekts der Wahlplakatwerbung im Wesentlichen eine Aktualisierung von [REDACTED] Gebührenpflichtigkeit einer Plakatierungsgenehmigung für Parteien im Wahlkampf, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 041/13, [REDACTED] Verbot der Aufstellung von Wahlplakaten und Zulässigkeit von Gebühren für das Aufstellen von Wahlplakaten im Wahlkampf, Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 325/09 und [REDACTED] Wahlkampfplakatierung. Rechtliche Rahmenbedingungen im Überblick, Sachstand WD 3 - 3000 - 107/13.

2 Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2006, Band II, Art. 21, Rn. 60.

3 Seifert, Bundeswahlrecht, Kommentar, 3. Auflage 1976, S. 159.

4 Walther, Wahlkampfrecht, 1989, S. 99.

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

2.1.3. Erforderlichkeit einer Sondernutzungserlaubnis

Am praktisch bedeutsamsten dürften **straßenrechtliche Regelungen** sein. Die Straßen- und Wegesetze der Länder regeln den Umfang der Nutzung des öffentlichen Straßenraums. Dabei wird regelmäßig unterschieden zwischen erlaubnisfreiem Gemeingebrauch und erlaubnispflichtiger Sondernutzung. Die Abgrenzung zwischen dem Gemeingebrauch und der Sondernutzung von Straßen ist immer eine Frage des Einzelfalls.⁵

Gemeingebrauch ist der Gebrauch der öffentlichen Straßen, der jedermann im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften innerhalb der verkehrsüblichen Grenzen gestattet ist. Reichweite und Umfang des Gemeingebrauchs bestimmen sich in erster Linie nach dem Widmungszweck. Der schlichte Gemeingebrauch der Straße durch Nichtanlieger (anders liegen die Dinge bei Anliegern) ist vorwiegend auf Verkehrszwecke beschränkt, d. h. auf Fortbewegung. Zwar ist insbesondere in Fußgängerzonen und innerörtlichen Straßen auch ein darüber hinausgehender sog. „kommunikativer Gemeingebrauch“ anerkannt. Danach zählt zum Gemeingebrauch nicht nur die reine Fortbewegung, sondern auch die Nutzung der Straße zur Begegnung und Kommunikation mit anderen Verkehrsteilnehmern. Diese kommunikativen Aktivitäten unterfallen aber nur als Nebenzweck der Straßennutzung, und damit dem Gemeingebrauch. Mit anderen Worten: Die Straßennutzung muss zumindest auch der Fortbewegung dienen. Dies ist bei ortsfesten Plakatwerbungen offensichtlich nicht der Fall, weshalb diese Nutzung als Sondernutzung einzustufen ist. Auch die Rechtsprechung geht einstimmig davon aus, dass das Aufstellen von Plakatträgern eine Sondernutzung ist und die Erteilung einer **Sondernutzungserlaubnis** erforderlich ist.⁶

Gemäß den insoweit übereinstimmenden landesrechtlichen Regelungen liegt die Entscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde.⁷ Bei dem Aufstellen von Wahlsichtwerbung hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass das Ermessen der Behörde durch verfassungsrechtlich garantierte Grundsätze begrenzt wird.⁸ 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, schränken das behördliche Ermessen bei der Entscheidung

5 Ausführliche Nachweise bei von Danwitz, Straßen- und Wegerecht, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Auflage 2013, 7. Kapitel, Rn. 774-781.

6 BVerwGE 47, 280 (282); BVerwGE 56, 63 ff.; BVerwG, Urteil vom 7. Juni 1978, Az. 7 C 5/78, in: NJW 1978, S. 1933 ff., S. 1934; VG München, Beschluss vom 26. Mai 2006, Az. M22 E 06.1484, in: BayVBl. 2007, S. 732 ff.

7 Vgl. z.B. § 11 BerlStrG, § 18 StrWG NRW, § 19 HWG.

8 BVerwGE 47, 280 ff.

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**.⁹

Die **Einzelheiten** der Gewährung von Sondernutzungserlaubnissen können die **Gemeinden durch Satzungen** regeln. Dies betrifft auch die Sonderbehandlung von Wahlkampfwerbung einschließlich der Ausgestaltung der auch dort geltenden Beschränkungsmöglichkeiten.

2.1.4. Einschränkungen und Umfang der Sondernutzungserlaubnis

Der grundsätzlich anerkannte Anspruch auf die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis besteht jedoch nicht unbegrenzt. Zulässige Einschränkungen ergeben sich aus den folgenden Fallgruppen.¹⁰

In zeitlicher Hinsicht 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 und von den Gerichten uneinheitlich bewertet. Zum Teil werden konkrete Zeitspannen genannt wie beispielsweise „regelmäßig jedenfalls die letzten vier Wochen vor dem Wahltermin“¹² oder „jedemfalls in den letzten sechs Wochen vor dem festgesetzten Wahltermin“.¹³ Regelmäßig stützen sich die Gerichte aber auf ungefähre Zeiträume, wie beispielsweise „in Zeiten unmittelbarer Wahlvorbereitung“¹⁴, „Schlussphase des Wahlkampfes“, „verhältnismäßig kurze Wahlkampfzeiten“¹⁵, „wenige Wochen“¹⁶. Aus dieser Uneinheitlichkeit lässt sich folgern, dass die Kommunen als Satzungsgeber bezüglich des Wahlkampfzeitraumes über einen relativen Spielraum für die örtliche Wahlwerbung verfügen. Beispielhaft benennt § 2 Abs. 1 der „Satzung der Stadt Schwarzenberg zur Verfahrensregelung über die Werbung für politische Zwecke auf öffentlichen Straßen während der Wahlkampfzeit (Wahlwerbesatzung)“ vom 6. März 2014 folgenden Zeitraum:

9 BVerwGE 47, 280, 283.

10 Vgl. hierzu auch den Überblick bei Hagmann, Politische Wahlwerbung im öffentlichen Straßenraum, in: DÖV 2006, S. 323 ff.

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

12 OVG Saarlouis, Beschluss vom 5. August 1998, Az. 2 V 14–98, in: NVwZ-RR 1999, S. 218 f.

13 OVG Greifswald, Beschluss vom 24. August 2011, 1 M 127/11, BeckRS 2011, 54032; VG Saarland, Beschluss vom 25. August 1999, 2 F 21/99, BeckRS 2009, 33186; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 02. September 1998, 14 L 2689/98, BeckRS 1998, 12082; VG Gießen, Beschluss vom 27. Februar 2001, Az. 8 G 335/01, in: NVwZ-RR 2001, S. 418.

14 BVerwGE 47, 280, 293; 47, 293, 300.

15 BVerwGE 56, 56, 59, 61.

16 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 31. Januar 1987, Az. 5 S 33/87, in: DÖV 1987, S. 874 f.

„Die Wahlkampfzeit beginnt mit der amtlichen Festsetzung des Wahltermins, jedoch frühestens 3 Monate vor der Wahl und endet am Wahltag mit Schließung der Wahllokale. Die Vorwahlzeit beginnt 6 Wochen vor der Wahl. Sie dauert bis zum Wahltag und ist Bestandteil der Wahlkampfzeit.“

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 an Standorten 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 Hingegen genügt es für die Annahme einer Verkehrgefährdung nicht, wenn die zuständige Behörde eine solche allein, auf die abstrakte Möglichkeit der Ablenkung von Verkehrsteilnehmern stützt.¹⁹

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 verhindern²⁰ und um etwa einen besonders schützenswerten historischen Stadtkern von einer Sichtwerbung für Wahlzwecke gänzlich freizuhalten,²¹ können die **Anzahl der Wahlplakate** und deren **Aufstellungsort** von der zuständigen Behörde bestimmt werden.²²

Darüber hinaus ist es den Gemeinden grundsätzlich möglich, die Erlaubnis für das Plakatieren von dem Nachweis einer **Haftpflichtversicherung** abhängig zu machen.²³ Auch die Erhebung einer **Gebühr** ist grundsätzlich zulässig. Diese darf jedoch nicht dazu führen, dass politische Werbung wesentlich erschwert oder gar unmöglich gemacht wird.²⁴ Insoweit wirkt Art. 21 GG bei der Bemessung der Gebührenhöhe dahingehend, dass grundsätzlich eine Ermäßigung der Sondernutzungsgebühr vorzusehen ist.²⁵

Nach Ansicht der Gerichte ist der Anspruch auf die Gestattung von Wahlsichtwerbung ferner gegenständlich darauf beschränkt, dass lediglich eine für die Selbstdarstellung der jeweiligen

17 BVerwGE 47, 280, 284.

18 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 31. Januar 1987, Az. 5 S 33/87, in: DÖV 1987, S. 874 f.

19 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 31. Januar 1987, Az. 5 S 33/87, in: DÖV 1987, S. 874 f.

20 BVerwGE 47, 293, 296.

21 BVerwGE 47, 280, 284; OVG Bremen, Urteil vom 30. Januar 1968, Az. II A 154/67, in: NJW 1968, S. 2078.

22 BVerwGE 47, 280, 285.

23 VGH Kassel, Beschluss vom 17. September 2013, Az. 2 B 1963/13, in: NVwZ-RR 2014, S. 86 ff.

24 BVerwGE 58, 63, 71.

25 VG Dresden, Urteil vom 19. Dezember 2001, Az. 12 K 149/00, in: LKV 2003, S. 148.

Partei **notwendige und angemessene Wahlwerbung** ermöglicht werden muss.²⁶ Hierbei obliegt es den Gemeinden festzulegen, in welcher Weise sie dem verfassungsrechtlichen Gebot auf Einräumung von Stellplätzen in einem für die Selbstdarstellung der jeweiligen Partei notwendigen und angemessenen Umfang Rechnung tragen.²⁷

Was als Mindestmaß einer angemessenen Wahlwerbung anzusehen ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Im Ergebnis muss die Gemeinde den Parteien jeweils eine nach Umfang (Gesamtzahl der Stellplätze) und Aufstellungsort (Werbewirksamkeit des Anbringungsortes) wirksame Wahlpropaganda ermöglichen.

Für die Frage, welche **Gesamtzahl an Stellplätzen** die Gemeinden zur Verfügung stellen bzw. gewähren müssen, existiert keine einheitliche Rechtsprechung. Zu berücksichtigende Faktoren sind die Art der Wahl, die Größe der Gemeinde sowie die Anzahl der an der Wahl teilnehmenden Parteien und Wählergruppen.²⁸ Die Plakatierungsmöglichkeiten müssen jedoch hinreichend dicht sein, um den Parteien und Wählergruppen „gewissermaßen flächendeckend“ Wahlwerbung im gesamten Gemeindegebiet zu ermöglichen.²⁹ Zudem darf die Gesamtzahl nicht so gering sein, dass kleinere oder erstmals zugelassene Parteien sich nicht ausreichend repräsentieren können.³⁰ Sofern sich die Gerichte auf feste Zahlen festlegen, wurden als ausreichend angenommen, wenn jede Partei rechnerisch in jedem Wahl- bzw. Stimmbezirk mindestens eine Möglichkeit zur Wahlwerbung besitzt und jedenfalls in Großstädten einen Aufstellungsort für ein Plakat je 100 Einwohner für alle Parteien³¹ bzw. je kandidierende Partei zur Verfügung steht.³² Nach Ansicht des OVG Bremen soll die Festlegung einer Obergrenze an Stellplätzen nur zulässig sein, wenn die Gemeinde hierfür tragfähige Sachgründe (etwa die begrenzte Kapazität an Flächen) vorweisen kann.³³

-
- 26 BVerwGE 47, 280, 284 f.; VG München, Beschluss vom 26. Mai 2006, Az. M22 E 06.1484, in: BayVBl. 2007, S. 732 ff.
- 27 BVerwGE 47, 280, 285.
- 28 OVG Greifswald, Beschluss vom 24. August 2011, Az. 1 M 127/11, BeckRS 2011, 54032; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 9. September 2013, Az. 14 L 1127/13, in: NVwZ-RR 2014, S. 161 f.
- 29 OVG Greifswald, Beschluss vom 24. August 2011, Az. 1 M 127/11, BeckRS 2011, 54032.
- 30 OVG Bremen, Beschluss vom 9. Mai 2003, Az. 1 B 181/03, BeckRS 2003, 11814.; OVG Greifswald, Beschluss vom 24. August 2011, BeckRS 2011, 54032.
- 31 VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 9. September 2013, Az. 14 L 1127/13, in: NVwZ-RR 2014, S. 161 f.; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 18. August 2009, Az. 14 L 842/09, BeckRS 2009, 38106; VG Aachen, Beschluss vom 1. Dezember 2006, Az. 6 L 628/06, BeckRS 2006, 27704; VG München, Beschluss vom 26. Mai 2006, Az. M22 E 06.1484, in: BayVBl. 2007, S. 732 ff.
- 32 VG Gießen, Beschluss vom 27. Februar 2001, Az. 8 G 335/01, in: NVwZ-RR 2001, 417 f.
- 33 OVG Bremen, Beschluss vom 9. Mai 2003, Az. 1 B 181/03, BeckRS 2003, 11814.

Die Beurteilung der **Werbewirksamkeit des Aufstellungsortes** hängt ebenfalls von einer Vielzahl an Parametern ab. Berücksichtigt wurden hierbei von der Rechtsprechung etwa die Straßenfrequentierung und das nähere Umfeld etwa im Hinblick auf sonstige Werbung.³⁴

Bei der **Verteilung der Werbeflächen** auf die verschiedenen Parteien haben die Gemeinden den speziell für Parteien in Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 38 Abs. 1 GG und in § 5 PartG niedergelegten Gleichheitssatz zu berücksichtigen. § 5 PartG geht dabei von einer „**abgestuften Chancengleichheit**“ aus.³⁵ Dies bedeutet, dass bei der Gewährung einer öffentlichen Leistung, wie hier bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen, alle Parteien gleich behandelt werden sollen, der Umfang der Gewährung aber abgestuft werden kann.³⁶ Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts ist es nicht nur zulässig, sondern sogar notwendig, die Parteien bei der Gewährung öffentlicher Leistungen ungleich zu behandeln. Andernfalls entstehe für den Wähler ein verfälschender Eindruck über die wahre Bedeutung der einzelnen Parteien, wenn staatliche Träger sämtliche Parteien, ungeachtet ihres tatsächlichen Gewichts, formal gleichbehandeln würden.³⁷ Als Differenzierungskriterium nennt § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG explizit (aber nicht abschließend) die Bedeutung der Parteien. Die Bedeutung bemisst sich insbesondere auch nach den Ergebnissen vorangegangener Wahlen zu Volksvertretungen. Die Abstufung nach der Bedeutung der Parteien ist jedoch nur in engen Grenzen zulässig. Wirksame Wahlwerbung muss für alle kandidierenden Parteien möglich sein und das bestehende Stärkeverhältnis der Parteien darf nicht bestätigt und verfestigt werden. Das Bundesverwaltungsgericht leitet hieraus in einer grundlegenden Entscheidung konkrete Vorgaben für die Verteilung ab. So sei es geboten, jeder Partei, die Stellplätze für Wahlplakate beansprucht, mindestens fünf Prozent der bereitgestellten Plätze zur Verfügung zu stellen.³⁸ Ferner sei den kleinen Parteien eine überproportional große Mindestzahl zuzuerkennen, die bei den großen Parteien entsprechend zu kürzen sei.³⁹ Eine Obergrenze sieht es ferner erreicht, wenn der größten Partei mehr als etwa das Vier- bis Fünffache an Stellplätzen eingeräumt wird als der kleinsten Partei. Innerhalb dieser Unter- und Obergrenze habe die Verteilung der restlichen Plätze auf die Parteien anhand von deren Bedeutung zu erfolgen.⁴⁰

34 OVG Greifswald, Beschluss vom 24. August 2011, Az. 1 M 127/11, BeckRS 2011, 54032.

35 BVerwGE 47, 280, 285 ff.; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 2. September 1998, Az. 14 L 2689/98, in: NWVBl 1999, S. 106 ff., S. 107; OVG Bremen, Beschluss vom 9. Mai 2003, Az. 1 B 181/03, in: NordÖR 2003, S. 251 f.

36 BVerwGE 47, 280, 286.

37 BVerwGE 47, 280, 289.

38 BVerwGE 47, 280, 291. Von diesem Sockel geht das Gericht bei einer Verteilung auf sechs Parteien aus. Bei einer sehr viel größeren Anzahl an Parteien kommt eine anteilige Reduzierung dieses Sockels in Betracht, BVerwGE 47, 280, 292.

39 BVerwGE 47, 280, 290 f.

40 BVerwGE 47, 280, 291 f.

2.2. Beschränkungen anderer Wahlkampfmittel

2.2.1. Flugblattverteilung und Aufstellen von Informationsständen

Ebenso wie die Plakatwerbung werden auch Informationsstände und die Flugblattverteilung von der Parteienfreiheit nach Art. 21 Abs. 1 GG erfasst.⁴¹

Das Verteilen von **Flugblättern** oder politischem Informationsmaterial und das (damit gezielte) Ansprechen von Passanten unterfällt dem „kommunikativen Gemeingebrauch“ und bedarf daher keiner gesonderten Sondernutzungserlaubnis.⁴² Hierbei wird die Straße zur Begegnung und Kommunikation mit anderen Verkehrsteilnehmern genutzt aber auch zur Fortbewegung. Einschränkungen ergeben sich insoweit aus der Einhaltung des individuellen Gemeingebrauchs und den Vorschriften des Verkehrsrechts.

Eine Sondernutzungserlaubnis ist demgegenüber erforderlich, wenn zu politischen Wahlwerbezwecken **Informationsstände** oder -tische im öffentlichen Straßenraum aufgestellt werden.⁴³ Insoweit beanspruchen die Ausführungen unter 2.3. hinsichtlich eines grundsätzlichen Anspruchs auf Erlaubnis und hinsichtlich der zeitlichen Einschränkung auf die unmittelbare Wahlkampfzeit sowie einer möglichen Einschränkung aus Gründen der Verkehrssicherheit auch hier Geltung.⁴⁴

2.2.2. Zugang zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen (bspw. Stadthallen und Messehallen)

Als Träger der hoheitlichen Daseinsvorsorge stellen die Gemeinden den Einwohnern öffentliche Einrichtungen zur Verfügung. Die **Gemeindeordnungen der Länder** sehen daher übereinstimmend einen Zulassungsanspruch der Einwohner gegenüber der Gemeinde vor. Einen Anspruch haben auch juristische Personen und Personenvereinigungen und damit auch politische Parteien.⁴⁵ Dieses generelle Nutzungsrecht kann von den Gemeinden hinsichtlich Voraussetzungen, Bedingungen und Nutzungsart konkretisiert werden. Maßgeblich ist vor allem die Widmung der Einrichtung, die Zweckbestimmung und äußerer Rahmen der möglichen Nutzung ist.⁴⁶ Der Widmungszweck kann sich dabei ausdrücklich etwa aus einer **Gemeindesatzung** ergeben oder aus der ständigen Vergabepraxis der Gemeinde folgen.

41 BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 2001, Az. 2 BvR 408/01, in: NVwZ 2002, S. 467.

42 OVG Münster, Beschluss vom 3. Juni 2014, Az. 11 A 2020/12, in: NJW 2014, S. 2892.

43 VGH München, Beschluss vom 27. Juli 2007, Az. 8 CE 07.1820, BeckRS 2007, 30158; OVG Münster, Beschluss vom 3. Juni 2014, Az. 11 A 2020/12, in: NJW 2014, S. 2892; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2006, Band II, Art. 21, Rn. 60.

44 OVG Saarlouis, Beschluss vom 5. April 1994, Az. 2 W 18/94, BeckRS 1994, 14190.

45 Vgl. etwa § 8 Abs. 2 i. V. m. Abs. 4 GO NRW; § 20 Abs. 1 Hess.GO.

46 Köster, Zugang der politischen Parteien zu öffentlichen Einrichtungen der Kommunen, in: KommJur 2007, 244 (245).