

Der Oberbürgermeister

I/01-011-20-06-kr

Dezernat/Fachbereich/AZ

09.10.12

Datum

Beratungsfolge	Datum	Zuständigkeit	Behandlung
Bürger- und Umweltausschuss	08.11.2012	Beratung	öffentlich
Rat der Stadt Leverkusen	10.12.2012	Entscheidung	öffentlich

Betreff:

Abhängen nicht genehmigter Plakatträger in Wahlkämpfen

- Antrag der Fraktionen CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und Freie Wähler vom 18.06.12

- Ergänzende Stellungnahme vom 02.10.12 (s. Anlage)

III/36-40-02-hy
Sabine Heymann
Tel.: 3641

02.10.12

01

- über Herrn Beigeordneten Stein gez. Stein
- über Herrn Oberbürgermeister Buchhorn o.V.i.A.

Abhängen nicht genehmigter Plakatträger in Wahlkämpfen

- **Antrag der Fraktionen CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und Die Unabhängigen vom 18.06.12**
- **Ergänzende Stellungnahme zur rechtlichen Situation bei der Wahlplakatierung**
- **Nr. 1688/2012**

Nach dem Beschluss des Ausschusses für Bürger- und Umwelt in der Sitzung vom 30.08.2012 soll die rechtliche Situation im Zusammenhang mit der Wahlplakatierung erläutert werden.

Für den Umgang mit der Wahlplakatierung ergeben sich verschiedene rechtliche Ansätze. Nachfolgend wird die derzeitige Situation, die Verfahrensweise in der Vergangenheit sowie denkbare Alternativen mit ihren Vor- und Nachteilen dargestellt:

1. Derzeitige Verfahrensweise:

Öffentlich-rechtliche Verträge mit der Vergabe von festen Standorten

Der Rat der Stadt Leverkusen hat in seiner Sitzung am 18.07.2011 eine Neufassung der Richtlinie zum Anbringen von Werbeplakaten und Aufstellen von Dreieckständern beschlossen. Eine maßgebliche Änderung war hier, dass die Verwaltung zukünftig zum Zwecke der Wahlwerbung mit den politischen Parteien einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließt (§§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG – NRW), der die Modalitäten der Wahlplakatierung zum Gegenstand hat.

Ziel hierbei ist u. a., dass rechtswidrig – aber nicht verkehrsgefährdend – aufgehängte Plakate zukünftig schneller von der Verwaltung entfernt werden können, um das langwierige Verwaltungsvollstreckungsverfahren zu vermeiden, welches ansonsten durchgeführt werden müsste. Hierdurch sollte die Effektivität des Verwaltungshandelns gesteigert und die Chancengleichheit der Parteien gewahrt werden.

Die Parteien erhalten mit dem Vertrag eine Standortliste. Hierin sind dann die genauen Standorte angegeben, an denen sie Wahlwerbung anbringen dürfen.

Aufgrund der vertraglichen Bindung ist es möglich, ohne ein entsprechendes Verwaltungsverfahren ungenehmigte Plakate umgehend zu entfernen, unabhängig davon, ob die Plakate verkehrsgefährdend oder nur ungenehmigt angebracht wurden.

Für die Entfernung der Plakate wird eine private Firma beauftragt. Die Plakate werden innerhalb von 2-3 Tagen nach der Kontrolle durch die hiesigen Außendienstmitarbeiter entfernt. Den Parteien können die entstandenen Kosten in Rechnung gestellt werden.

Vorteile:

- Größere Wahlwerbegerichtigkeit durch zügige Abnahme von ungenehmigter Wahlwerbung
- Vermeidung des langwierigen Verwaltungsvollstreckungsverfahrens bei rechtswidrig angebrachter Wahlwerbung
- Dadurch deutlich geringerer Verwaltungsaufwand im Fachbereich 36 sowohl bei den Innendienstmitarbeiterinnen als auch bei den Außendienstkräften.

Nachteile

- Die Parteien haben grundsätzlich einen rechtlichen Anspruch, dass ihnen im Rahmen von politischen Wahlen Werbeplätze zur Verfügung gestellt werden. Die Zuweisung der Standorte kann daher nicht von der Vorlage eines unterschriebenen Vertrages abhängig gemacht werden. Den Parteien muss somit innerhalb einer angemessenen Frist die Standortliste ausgehändigt werden, auch wenn noch kein unterzeichneter Vertrag vorliegt.
- Hiermit ist ein Kostenrisiko für die Stadt Leverkusen verbunden, wenn eine Partei (wie bei der Landtagswahl 2012 bei der Partei pro NRW geschehen) vorab mündlich dem Vertrag zustimmt, dann aber doch den Vertrag nicht unterzeichnet. Entgegen der allgemeinen Formfreiheit bedürfen öffentlich-rechtliche Verträge der Schriftform, § 57 VwVfG NRW. Verstöße gegen das Schriftformerfordernis führen grundsätzlich zur Nichtigkeit eines ggf. vorab mündlich geschlossenen Vertrages, § 125 S. 1 BGB.
- Falls also der Vertrag von einer Partei nicht unterzeichnet wird, können die Kosten, die für die Abnahme der ungenehmigten Wahlwerbung entstehen, der jeweiligen Partei nicht in Rechnung gestellt werden.
- Nur im Falle eines treuwidrigen Verhaltens könnte sich eine Partei nicht auf das Schriftformerfordernis berufen, § 242 BGB. Die Gerichte stellen jedoch sehr hohe Anforderungen an das Vorliegen einer treuwidrigen Handlung, so dass die Erfolgsaussichten eines solchen Vorgehens sehr gering wären.
- Sollte also eine (oder mehrere) Partei/en den Vertrag nicht unterzeichnen, kommt es hinsichtlich der Kostentragung für ungenehmigte Wahlwerbung zu einer Ungleichbehandlung der Parteien.

2. Frühere Verfahrensweise:

Sondernutzungsgenehmigungen mit festen Standorten

Unter Berücksichtigung der Vorgaben des Straßen- und Wegegesetzes (StrWG NRW), der Satzung über die Erlaubnisse und Gebühren für Sondernutzungen an öffentlichen Straßen in der Stadt Leverkusen und der Richtlinie zum Anbringen von Werbeplakaten und Aufstellen von Dreieckständern, wurden in der Vergangenheit

Sondernutzungserlaubnisse erteilt. Die Parteien erhielten jeweils eine Standortliste, in der die Standorte angegeben sind, an denen sie Wahlwerbung anbringen dürfen. Die Entfernung von ungenehmigten Wahlplakaten war unter Berücksichtigung der Vorgaben des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes vorzunehmen.

Vorteile

- Alle Parteien, die plakatieren wollen und einen entsprechenden Antrag gestellt haben, erhalten eine Genehmigung. Dadurch besteht die rechtliche Grundlage für die Entfernung von ungenehmigten Wahlplakaten und die Weiterleitung der Kosten an die verursachende Partei.

Nachteile

- Bei Plakaten, die zwar rechtswidrig, aber nicht verkehrgefährdend angebracht wurden, muss unter Berücksichtigung der Vorgaben des Verwaltungsvollstreckungsrechtes vor der Entfernung der Plakate ein zeitintensives Verfahren durchlaufen werden. Die Verursacher müssen – mit Fristsetzungen – mehrfach angeschrieben werden. Zudem sind zusätzliche Kontrollen des Außendienstes erforderlich. Dadurch bedingt können Plakate erst nach einer Zeit von ca. 14 Tagen abgenommen werden. Selbst dieser zeitliche Rahmen ist oft kaum zu halten, da zu Wahlwerbezeiten eine Vielzahl an Beschwerden eingeht und somit umfangreiche Kontrollen des Außendienstes und Nacharbeiten des Innendienstes erforderlich sind.
- Wird das Verwaltungsvollstreckungsverfahren nicht eingehalten, können die Kosten, die für die Entfernung entstehen, nicht bei den Verursachern eingefordert werden. Die Kosten gehen dann zu Lasten des städtischen Haushaltes.
- Durch die zeitintensive Bearbeitung entstehen in den Wahlkampfzeiten Arbeitsrückstände zu Lasten der anderen Aufgaben.
- Durch das einzuhaltende aufwendige Verwaltungsvollstreckungsverfahren kann die Wahlwerbegerichtigkeit nur schwer gewahrt werden.

3. Weitere Alternativen

Neben den unter 1. und 2. dargestellten Verfahrensweisen bestehen noch folgende Möglichkeiten:

3.1. Alternative 1:

Ausweislich Punkt 12 der Richtlinie zum Anbringen von Werbeplakaten und Aufstellen von Dreieckständern vom 20.07.2011 werden den Parteien für die Wahlwerbung im 1. Zeitraum insg. 900 Standorte zur Verfügung gestellt. Bisher erfolgt die Zuteilung dieser Standorte über den Fachbereich Bürgerbüro - Wahlen nach einem besonderen Verfahren an die zur Wahl zugelassenen Parteien.

Es besteht die Möglichkeit, allen an der Wahl zugelassenen Parteien diese Standortliste auszuhändigen und den Parteien offenzulassen, wo und mit wie vielen Plakaten sie an den Standorten werben möchten. Die ansonsten geltende Regelung bezüglich

der Beschränkung auf nur eine Werbemaßnahme pro Standort müsste dann für die politische Werbung in Wahlkampfzeiten außer Kraft gesetzt werden.

Vorteile:

- Es werden keine Genehmigungen mehr erteilt. Dadurch wird der Verwaltungsaufwand reduziert.
- Die Parteien erhalten ein Schreiben unter Beifügung der Standortliste und der Mitteilung, innerhalb welchen Zeitraums eine Duldung der Wahlwerbung erfolgt.
- Die Zuteilung der Standorte durch den Fachbereich Bürgerbüro-Wahlen entfällt.
- Die Wahlwerbung wird in die Eigenverantwortung der politischen Parteien gelegt.
- Da jede Partei die Standorte der Liste frei nutzen könnte, müssen keine Beschwerden über „ungünstige“ Standorte sowie dahingehende Änderungen bearbeitet werden.
- Die Wahlwerbegerechtigkeit ist gegeben, da jede Partei die gleiche Chance erhält, Plakate aufzuhängen.
- Da grundsätzlich die Vorschriften des StrWG NRW gelten, können verkehrsfährdend angebrachte Plakate umgehend entfernt werden.

Nachteile:

- Die Verwaltung nimmt billigend in Kauf, dass während der Wahlwerbung im Stadtgebiet ein „Ausnahmestand“ herrscht und die Vorgaben der Richtlinie während dieses Zeitraums nicht eingehalten werden.
- Aufgrund der Regularien des StrWG NRW können rechtswidrig angebrachte Plakate nur unter Berücksichtigung des zeitintensiven Verwaltungsvollstreckungsverfahrens entfernt werden.
- Für diese Vorgehensweise müsste eine Änderung der oben genannten Richtlinie im Rahmen einer Verwaltungsvorlage vom Rat der Stadt Leverkusen beschlossen werden.

3.2. Alternative 2:

Die Verwaltung bildet aus der Standortliste sog. „Pakete“, die vom Antragsteller gewählt werden können. Jedes Paket enthält dabei 20 oder 30 Standorte, die sodann vergeben werden. Diese Möglichkeit bietet sich sowohl bei der Nutzung öffentlich-rechtlicher Verträge als auch bei der Genehmigung einer Sondernutzung an.

Vorteile:

- Die sehr zeitintensive Suche nach geeigneten Standorten aus der bestehenden Standortliste für Werbeflächen entfällt.
- Durch die Bildung von Paketen und deren Vergabe reduziert sich der Verwaltungsaufwand. Anträge können schneller bearbeitet werden.
- bei vertraglicher Regelung: → s. Vorteile der derzeitigen Verfahrensweise, Ziff. 1
- bei Erteilung von Sondernutzungsgenehmigungen: → s. Vorteile der vorherigen Verfahrensweise, Ziff. 2

Nachteile:

- Die Antragsteller können keine Wunschstandorte mehr erhalten. Es kann nur noch zwischen den verschiedenen Paketen gewählt werden.
- Die Vergabe einer bestimmten gewünschten Anzahl von Werbestandorten ist durch die Stückelung der Pakete nicht mehr möglich.
- Die seitens des Fachbereichs Bürgerbüro-Wahlen errechnete Anzahl von Standorten pro Partei können in Einzelfällen nicht eingehalten werden. Da Parteien nicht benachteiligt werden dürfen, müssten eher mehr als zu wenig Standorte/Pakete vergeben werden. Dies kann wiederum zu einer Ungleichbehandlung anderer Parteien führen. Zudem muss ggf. das Kontingent an Standorten erhöht werden.
- bei vertraglicher Regelung: → s. Nachteile der derzeitigen Verfahrensweise, Ziff. 1
- bei Erteilung von Sondernutzungsgenehmigungen: → s. Vorteile der vorherigen Verfahrensweise, Ziff. 2

4. Weitere Vorgehensweise

Aufgrund des Ratsbeschlusses vom 18.07.2011 wird sich die Verwaltung auch bei der nächsten Wahl (Bundestagswahl 2013) darum bemühen, öffentlich-rechtliche Verträge im Sinne der Ziff. 1 abzuschließen. Im Unterschied zu der kurzfristig anberaumten Landtagswahl 2012 steht hierfür ein ausreichend großer zeitlicher Vorlauf zur Verfügung. Sollte sich herausstellen, dass der rechtzeitige Abschluss dieser Verträge nicht gesichert ist, wird die Verwaltung den Rat so rechtzeitig darüber informieren, dass eine politische Beschlussfassung, ob vom Ratsbeschluss vom 18.07.2011 abweichend verfahren werden soll (im Sinne einer der unter Ziff. 2 - 3 beschriebenen Varianten), noch möglich ist.

5. Übertragung von Aufgaben an private Firmen

Wahlplakatierung an öffentlich gewidmeten Straßen muss im Rahmen der Vorgaben der §§ 18ff. StrWG NRW gestattet werden. Es handelt sich folglich um ein öffentlich-rechtliches Vorgehen der Verwaltung. Grundlage für die Entfernung von Plakaten ist § 22 StrWG NRW.

Die Verwaltung kann einen Privaten ermächtigen, einzelne Aufgaben für sie zu übernehmen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Verwaltung hierbei die Entscheidungshoheit behalten muss und sich nur zur Ausführung der Aufgabe eines Dritten bedienen kann. Aufgrund des öffentlich-rechtlichen Handelns ist es daher nicht möglich, dass auch die Entscheidung, welche Plakate abgenommen werden müssen, an eine private Firma übertragen wird. Dadurch wäre das Handeln nicht mehr der Verwaltung zurechenbar.

Eine private Firma könnte somit die Kontrollen übernehmen, müsste aber das Ergebnis an den Fachbereich Straßenverkehr weiterleiten. Von dort aus müsste ein Abgleich mit den erteilten Genehmigungen bzw. geschlossenen Verträgen erfolgen und bei Zuwiderhandlungen das bereits beschriebene Verwaltungsverfahren eingeleitet werden. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass die Vergabe der Kontrolle von Wahlplakaten an eine Privatfirma einen zeitlichen Vorteil hinsichtlich der Plakat-

entfernung bietet. Des Weiteren werden sich private Firmen auch nicht ausschließlich um diese Aufgabe kümmern und damit keinen „Rund-um-die-Uhr-Service“ anbieten können.

Unabhängig davon hat der Fachbereich Straßenverkehr bereits seit längerem eine Fremdfirma mit dem Abhängen von ungenehmigten Plakaten beauftragt. Im Zuge der bisherigen Auftragsvergaben wurde ersichtlich, dass das Interesse zur Übernahme dieser Aufgabe bei privaten Firmen sehr gering ist. Es ist daher davon auszugehen, dass auch für die Übernahme der Kontrollen eine geringe Bereitschaft zur Aufgabenübernahme besteht.

gez. Laufs