

Werbung auf öffentlichen Straßen (Wahlen)

Bek des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 30.06.1980 (MABl S. 367 – StAnz Nr. 30) betr. Werbung auf öffentlichen Straßen aus Anlaß von allgemeinen Wahlen, Volksbegehren und Volksscheiden¹⁻³

Die Werbung der politischen Parteien und Wählergruppen für Wahlen und der Antragsteller für Volksbegehren und Volksentscheide auf öffentlichen Straßen in den nachstehend behandelten Formen dient der politischen Willensbildung des Volkes. Sie liegt als Erfüllung des Verfassungsauftrags des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG im öffentlichen Interesse und soll daher nicht behindert werden. Die Belange der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs dürfen aber nicht mißachtet werden.

1. Werbung mit Lautsprechern⁴

Gemäß § 46 Abs. 2 StVO werden hiermit

- a) die jeweils zu den Wahlen zugelassenen politischen Parteien und Wählergruppen bei Europawahlen
6 Wochen vor dem Wahltermin

- Bundestagswahlen
6 Wochen vor dem Wahltermin
- Landtagswahlen
4 Wochen vor dem Wahltermin
- Kommunalwahlen
2 Wochen vor dem Wahltermin

- b) die jeweiligen Antragsteller bei Volksbegehren während der Dauer der Auslegung der Eintragslisten,
- c) die jeweiligen Antragsteller und die jeweiligen politischen Parteien und Wählergruppen bei Volksscheiden
4 Wochen vor dem Abstimmungstermin

von der Vorschrift des § 33 Abs. 1 Nr. 1 StVO (Verbot des Betriebs von Lautsprechern) befreit. Sie müssen jedoch die Auflagen erfüllen, welche die Regierungen nach Anhörung der Kreisverwaltungsbehörden und Großen Kreisstädte im einzelnen festlegen.

Den jeweiligen politischen Parteien und Wählergruppen und den jeweiligen Antragstellern wird anheimgegeben, sich wegen des Umfangs und der Art der Auflagen mit den Regierungen ins Benehmen zu setzen.

Anspruch auf Wahlwerbung

- 1 Aus dem Grundsatz der Chancengleichheit kann sich nach den Umständen des Einzelfalles ein Rechtsanspruch auf Wahlwerbung außerhalb der eigentlichen Wahlkampfzeit ergeben. Das kann insbesondere der Fall sein, wenn ein Bewerber ohne längere Wahlwerbung nicht bekannt gemacht werden könnte (BayVGh, Beschl. v. 03.05.1978 Nr. 156 VIII 77)
- 2 – Bei Wahlen gilt für den Staat und die Gemeinden sowohl nach dem Grundgesetz als auch nach der Bayerischen Verfassung ein Neutralitätsgebot.
- Verfassungsrechtliche Beschränkungen des Wahlkampfes amtlicher Stellen enthalten das elementare Demokratieprinzip (Art. 2 BV) und der Grundsatz der Wahlfreiheit, der auch ohne besondere Anführung in Art. 14 Abs. 1 BV verfassungsrechtlichen Schutz genießt.

(BayVerfGH, Entsch. v. 11.03.1994 – BayVBI S. 341)

- 3 – In den Schutzbereich der Parteifreiheit fällt auch der Straßenwahlkampf mit Plakatwerbung, Informationsständen und Flugblattverteilung. Die Werbung mit Plakaten ist nicht auf Wahlkampfzeiten beschränkt.
- Selbst wenn Art. 5 I GG auf Meinungsäußerung einer Partei durch Plakate anwendbar wäre, so könnte es keinen weitergehenden Schutz bieten als die vorbehaltlos gewährleistete Parteifreiheit aus Art. 21 I GG.

(BVerfG, Beschl. v. 10.12.2001 – NVwZ 2002, S. 467).

Lautsprecher

- 4 s. auch Anmerkung 1

Am Tag der Wahl oder der Abstimmung ist eine Werbung mit Lautsprecherfahrzeugen nicht zugelassen. Die Straßenverkehrsbehörden erteilen auch nach § 46 Abs. 1 Nr. 9, § 47 Abs. 2 Nr. 4 StVO für diesen Tag keine Einzelfreisnahmegenehmigung. Diese Einschränkung gilt nicht für den letzten Tag der Auslegung der Eintragungslisten bei Volksbegehren.

Zur Verringerung der Lärmbelästigung sollen Musikstücke zwischen den einzelnen Durchsagen so kurz wie möglich gehalten werden.

2. Werbung mit Plakaten¹⁻³

2.1 An den Autobahnen und außerhalb der Ortsdurchfahrten von Bundes-, Staats- und Kreisstraßen soll im Interesse der Verkehrssicherheit von jeder Plakatwerbung abgesehen werden (vgl. § 33 Abs. 1 Nr. 3 StVO, §§ 8, 9 FStG⁴, Art. 18, 23, 24 BayStWG⁵).

2.2 Im übrigen gilt:

Soweit Flächen benutzt werden, auf denen Werbung gestattet ist (z. B. genehmigte Plakattafeln) und soweit

kein gemeindliches Verbot nach Art. 28 LStVG entgegensteht, ist kein besonderes Verfahren erforderlich. In den Fällen, in denen

– Plakate an Straßenbestandteilen (Art. 2 BayStWG², § 1 Abs. 4 FStG³) angebracht werden sollen (z. B. Anbringen an Brückenwiderlagern oder -pfeilern, an Stützmauern, an Alleebäumen o. ä.) oder

– Plakatständer, z. B. auf dem Gehweg, aufgestellt werden sollen,

ist folgendes zu beachten und wie folgt zu verfahren:

2.2.1

Plakatwerbung in Verbindung mit amtlichen Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtungen oder mit einem Mittel, das mit solchen Zeichen oder Einrichtungen verwechselt werden oder ihre Wirkung beeinträchtigen kann, ist unzulässig (§ 33 Abs. 2 StVO). Danach ist es insbesondere verboten, Symbole, Wahparolen, Plakate u. ä. an der Vorder- oder Rückseite von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen oder an der Optik von Lichtzeichenanlagen anzubringen, aufzuspritzen oder aufzutragen. Die Besetzung solcher Werbemittel ist mit erheblichem Kosten-

Allgemein

1 Die Werbung mit Plakaten, und zwar auch außerhalb von Wahlkampfzeiten, ist generell ein Teil der Einflussnahme auf die politische Willensbildung und darum von der Betätigungsfreiheit der politischen Parteien umfasst. Insbesondere kleinere Parteien wie die Bdk., die in den Medien kaum Gehör finden, bedürfen dieses Mittels, um Aufmerksamkeit zu erregen und ihre Meinung zu verbreiten (vgl. auch BVerfG, NVwZ 2002, 467 = NJW 2002, 2025 L = DVBl 2002, 409) (vgl. OLG Koblenz, Urt. v. 21.07.2003 – NJW S. 2837)

2 s. auch Anmerkung 2

„Wildes“ Plakatieren Dritter

– Eine politische Partei wird grundsätzlich nicht schon dadurch mitteilbarer Störer, dass sie Plakate, die rechtswidrig auf fremden Werbeflächen aufgeklebt werden, hergestellt und in Verkehr gebracht hat. Ein Anscheinbeweis dafür, dass solche Aufklebungen von Leuten der oder im Auftrag der Partei vorgenommen worden sein müssen, besteht in der Regel nicht.

– Es ist einer Partei auch bei Abwägung mit dem gebotenen Schutz von Werbeunternehmen vor unbefugter Fremdplakatierung nicht

zumutbar, allein wegen singulärer und örtlich begrenzter Fälle des „wilden“ Aufklebens ihrer Plakate zur Vermeidung einer Störerhaftung ihre Werbeplakate generell im Zuge des Druckvorgangs mit einer individuellen Kennzeichnung zu versehen und die Plakatabgabe auch an Privatpersonen mit dem Ziel zu registrieren, missbräuchliche Klebeaktionen erfolgversprechender zu ihren Urhebern zurückverfolgen zu können. Eine solche bundesweite Registrierungsspflicht käme nur unter ganz besonderen Ausnahmeverordnungen in Betracht.

Kommt es jedoch zu einer Häufung und Verdichtung von „Wildplakatierungen“, muss hiergegen unverzüglich und wirksam eingeschritten und jedenfalls in dem betroffenen örtlichen Bereich auch von einer weiteren ungesicherten Abgabe von Plakaten an Dritte abgesehen werden. (OLG Koblenz, Urt. v. 21.07.2003 – NJW S. 2837)

4 abgedruckt im Anhang D

5 abgedruckt im Anhang D/4

aufwand verbunden und oft nur mit chemischen Mitteln möglich.

Vom Aufkleben von Wahlplakaten, Anbringen von Aufklebern an Straßenbestandteilen wie z. B. Brücken, Pfeilern, Stützmauern u. ä. ist aus denselben Erwägungen abzusehen. Eine Entfernung kann dauernde Schäden an den Oberflächen der Bauteile verursachen. Die Straßenaufbauträger als Eigentümer der Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen können von dem dafür Verantwortlichen die Entfernung der unzulässigen Werbemittel verlangen oder sie auf dessen Kosten selbst entfernen.

Werden Plakatständer an Pfosten von Verkehrszeichen angelehnt oder um Pfosten von Verkehrszeichen herumgruppiert, so kann das in der Regel geduldet werden, wenn nur solche Verkehrszeichen betroffen sind, die sich auf den ruhenden Verkehr beziehen oder bei denen eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit durch die Werbemaßnahme nach den Umständen des Einzelfalles ausscheidet.

Sondernutzungserlaubnis

1 — Beantragt eine politische Partei eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis für die Durchführung von Wahlwerbung über den notwendigen und angemessenen Umfang hinaus, auf dessen Gewährleistung ein verfassungsrechtlicher Anspruch besteht, und hat der Träger der Straßenaufbauträger den Anspruch erfüllt, muß er über das weitergehende Begehren der Partei eine Ermessensentscheidung treffen.

Zu den Erwägungen, die bei der Ermessensentscheidung über eine Sondernutzungserlaubnis für Wahlwerbung, die über den verfassungsrechtlichen Anspruch auf notwendige und angemessene Wahlwerbungsmöglichkeiten hinausgeht, in Rechnung gestellt werden dürfen.

Ein von der Behörde als rechtlich gebundener erlassener und von der Widerspruchsbehörde bestätigter Verwaltungsakt kann nicht durch nachgeschobene Ermessenserwägungen mit heilender Wirkung in eine Ermessensentscheidung umgewandelt werden, wenn die Erwägungen nach dem für die gerichtliche Beurteilung maßgebenden Zeitpunkt vorgebracht werden.

(OVG Schleswig, Urt. v. 25.06.1991 — NVwZ 1992 S. 70)

2.2.2 Plakatständer im Verkehrsraum können Verkehrshindernisse nach § 32 Abs. 1 StVO darstellen. Eine Behinderung des Fahrverkehrs ist in jedem Fall unzulässig. Im übrigen werden die jeweiligen politischen Parteien und Wählergruppen und die jeweiligen Antragsteller von dem Verbot des § 32 Abs. 1 StVO befreit, soweit die Gemeinden Satzungen nach Nummer 2.2.3 erlassen haben und in diesem Rahmen Plakatwerbung betrieben werden möchte.

2.2.3 Die Werbung mit Plakatständern oder unter Benutzung von Straßenbestandteilen kann Sondernutzung¹⁻³ im Sinn des Straßenrechts sein. Die Gemeinden sollen von der Möglichkeit Gebrauch machen, durch Satzungen nach § 8 Abs. 1 Satz 4 FStrG⁴, Art. 22a BayStrWG⁵ solche Sondernutzungen erlaubnisfrei zu stellen.

2.2.4 Bei Erlaß solcher Satzungen wie auch bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen nach Straßenrecht oder Ausnahmegenehmigungen nach Straßenverkehrsrecht ist zu beachten:

- 2 Revisibles Recht wird nicht verletzt durch eine auf Landesstraßenrecht gestützte Gerichtsentscheidung, die eine von einer Gemeinde ausgesprochene Ablehnung einer Sondernutzungserlaubnis für politische Werbung deshalb für rechtswidrig erklärt, weil keine einschlägigen öffentlichen Belange beeinträchtigt werden. Dies gilt auch, wenn die Gemeinde einem privaten Unternehmen das ausschließliche Recht vertraglich eingeräumt hat, auf öffentlichem Grund Werbung zu betreiben. (BVerwG, Urt. v. 24.08.1994 — NZV 1995 S. 85)
- 3 s. auch Anmerkung 2.6 und 2.7
- 4 abgedruckt im Anhang D
- 5 abgedruckt im Anhang D/4

- Die Sicherheit des Verkehrs muß gewahrt, seine Leichtigkeit darf allenfalls im Fußgängerbereich beeinträchtigt werden. Deshalb sind Plakatständer außerhalb des Verkehrsraums für den Fahrverkehr aufzustellen. Sie dürfen Fußgänger nicht übermäßig behindern.
 - Der enge zeitliche Zusammenhang mit einer Wahl, einem Volksbegehren oder einem Volksentscheid muß durch Befristung gewahrt, die unverzügliche Beseitigung der Plakate nach dem Ereignis gewährleistet sein. Bei einem Volksbegehren ist die Dauer der Auslegung der Eintragungslisten zugrunde zu legen.
 - Die Freistellung kann auf bestimmte Straßenzüge, Stadtteile o. ä. beschränkt werden; umgekehrt können z. B. zum Schutz historischer Stadtkerne bestimmte Straßenzüge oder Gemeindegebiete ausgenommen werden.
 - Allen, auch den kleinen Parteien, Wählergruppen und Antragstellern soll eine angemessene Selbstdarstellung ermöglicht werden.
 - Verwaltungs- oder Sondernutzungsgebühren werden nicht erhoben.⁷
- 2.2.5 Ist für die beabsichtigte Werbung eine Befreiung vom Verbot des § 32 Abs. 1 StVO über Nummer 2.2.2 hinaus nötig, so erteilen die Gemeinden als örtliche Straßenverkehrsbehörden oder die Kreisverwaltungsbehörden und Großen Kreisstädte als untere Straßenverkehrsbehörden die Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Nr. 8 StVO. Eine Sondernutzungserlaubnis bedarf es dann gemäß § 8 Abs. 6 FStG⁸, Art. 21 BayStWG⁹ nicht. Sondernutzungserlaubnisse erteilt nach § 8 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz FStG⁷ Art. 18 Abs. 1 BayStWG⁹ die Straßenbaubehörde, soweit nicht nach § 8 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz, Satz 3 FStG¹ die Gemeinde zuständig ist.

2.3

Ist in Verordnungen nach Art. 28 LStVG das Anbringen von Anschlägen auf bestimmte Flächen beschränkt worden, so sollten entweder in der Verordnung selbst oder durch Ausnahmegenehmigungen, die in der Verordnung vorgesehen sind, in den Teilen der Gemeinde, die hinsichtlich des Ortsbildes nicht besonders schutzwürdig sind, die jeweiligen Parteien und Wählergruppen und die jeweiligen Antragsteller während der in Nummer 1 Satz 1 bezeichneten Zeit von der Beschränkung befreit werden.

2.4

Die Bekanntmachung vom 17. Oktober 1966 (MABl S. 543) wird aufgehoben.

6 Beseitigung innerhalb einer Woche nach der Wahl noch mit „unverzüglich“ vereinbar.
 7 s. auch Anmerkung 2.6 und 2.7
 8 abgedruckt im Anhang D
 9 abgedruckt im Anhang D/4

3. **Flugblätter und Flugschriften**⁹⁻¹²

Für Flugblätter und Flugschriften bleibt die Bekanntmachung vom 24. August 1966 (MABl S. 484), geändert durch Bek. vom 25. September 1969 (MABl. S. 637), maßgeblich.

4. **Informationsstände**

Das Aufstellen von Informationsständen im Verkehrsraum (regelmäßig auf Gehwegen) bedarf von Fall zu Fall der Sondernutzungserlaubnis bzw. der Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Nr. 8 StVO. Beides kann nur aus Gründen des Straßenbaus oder der Sicherheit der Ordnung des Verkehrs versagt werden. Es ist nicht vertretbar, den jeweiligen politischen Parteien und Wählergruppen und den jeweiligen Antragstellern solche

Erlaubnisse nur unmittelbar vor einer Wahl, einem Volksbegehren oder einem Volksentscheid auszusprechen oder sie zu verweigern, wenn in vergleichbaren Fällen anderen die Erlaubnis für gewerbliche, religiöse oder gemeinnützige Zwecke erteilt wird.

4.2 Eine Baugenehmigung ist für Informationsstände nicht erforderlich.

5. **Gemeinde- und Kreisstraßen**¹²

Den Gemeinden und den Landkreisen, die ihre Kreisstraßen selbst verwalten, wird empfohlen, nach Nummern 1 bis 4 zu verfahren.

6. Die Bekanntmachung vom 3. Juni 1976, geändert am 12. Mai 1977 (MABl S. 376), wird aufgehoben.

Flugblätter

9 — Zur Frage, inwieweit die Gemeinden aus Gründen der öffentlichen Reinlichkeit die Verteilung von Flugblättern und Flugschriften meiningssäuernden Inhalts auf öffentlichen Straßen beschränken können.
 — Die Verteilung meiningssäuernder Flugblätter und Flugschriften steht unter dem Schutz des Art. 110 Abs. 1 BV, der auch die Meinungsverbreitung grundrechtlich garantiert, und zwar nicht nur für politische Parteien und Verbände, sondern auch für Einzelpersonen und Gruppen, die sich am Prozeß der Meinungsbildung beteiligen wollen.

— Wegen der überragenden Bedeutung des Grundrechts der freien Meinungsäußerung für die freiheitliche Demokratie führt die gebotene Güterabwägung dazu, daß die Belange der Reinhaltung der öffentlichen Straßen und Wege gegenüber einer freien Meinungsäußerung in dieser Form und mit dem angesprochenen Mittel der Flugschriften, Flugblätter und Handzettel zurücktreten müssen.

(BayVerfGH, Entsch. v. 05.08.1977 — BayVBl. S. 631)

10 — Die Einschränkung des Grundrechts, Meinungen frei zu äußern und zu verbreiten, muß geeignet sein, den mit dem Erlaubnisvorbehalt erstrebten Schutz zu bewirken, und der Erfolg, der damit erreicht wird, muß in angemessenem Verhältnis zu den Einbußen stehen, welche die Beschränkung der Meinungsfreiheit mit sich bringt.

— Zur Rechtmäßigkeit eines behördlichen Verbots, auf öffentlichen

Wegen Handzettel zu verteilen.

11 (BVerfG, Beschl. v. 18.10.1991 — BayVBl. 1992 S. 83)
 Der Schutz der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ist nicht generell geeignet, einen Erlaubnisvorbehalt im Hinblick auf die Meinungsfreiheit zu rechtfertigen, unabhängig davon, ob es sich um eine Bundesfernstraße oder um innerörtliche Fußgängerzonen oder verkehrsberuhigte Bereiche handelt. Bei der gebotenen differenzierten Betrachtungsweise kann es als nahezu ausgeschlossen gelten, daß die Sicherheit des Verkehrs in Fußgängerzonen und verkehrsbedingten Zonen durch einzelne oder mehrere Flugblattverteiler überhaupt beeinträchtigt oder gar gefährdet werden könnte. Eine Beeinträchtigung der Leichtigkeit des Fußgängerverkehrs kommt zwar in Betracht; jedoch steht das Erfordernis einer vorherigen Genehmigung der Ausübung der Meinungsäußerungs- und Meinungsverbreitungsfreiheit außer Verhältnis zum erstrebten Erfolg der Leichtigkeit des Fußgängerverkehrs. (BVerfG, Beschl. v. 18.10.1991 — NVwZ 1992 S. 53).

12 Das Verteilen politischer Schriften durch die Fahrbahn betretende Fußgänger an Kraftfahrer, die auf einer mehrspurigen Fahrbahn vor einer „Rot“ zeigenden Lichtzeichenanlage halten, fällt nicht unter den Gemeingebrauch im Sinne des Art 14 BayStwVG, sondern ist also Sondernutzung nach Art 18 Abs 1 BayStwVG einzustufen. (BayObLG, Beschl. v. 19.03.2002 — VRS Bd 103 S. 136)

Gemeinde- und Kreisstraßen

13 s. zur Gebührenerhebung auch Anmerkung 2.7

