

Ministerium für Inneres, Kommunales,
Wohnen und Sport | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Landrätinnen und Landräte der Kreise

Oberbürgermeister, Bürgermeister
der kreisfreien Städte

Ihr Zeichen: /
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: IV 314-869/2023
Meine Nachricht vom: /

Claus-Peter Steinweg
Claus-Peter.Steinweg@im.landsh.de
Telefon: +49 431 988-3044
Telefax: **+49-431-988-6-143044**

6. Februar 2023

Gemeinde- und Kreiswahl am 14. Mai 2023

Wahlwerbung von Parteien

Hinsichtlich des Anspruches der Parteien auf angemessene Wahlwerbung gebe ich Ihnen die nachfolgenden Hinweise:

1. Allgemeines

Die Wahlwerbung von Parteien (Plakatständer, Plakatwände, Info-Stände, Lautsprecher-einsatz etc.) auf öffentlichen Straßen stellt eine über den Gemeingebrauch hinausgehende erlaubnispflichtige Sondernutzung des öffentlichen Straßenraums dar. Diese richtet sich nach straßenrechtlichen Vorschriften (BVerwGE 56, 63, 66 ff.), vgl. auch § 21 Absatz 1 Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein (StrWG). Die Abhängigkeit der Wahlwerbung von der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis verletzt nicht die Sonderstellung der Parteien, wie sie sich aus Art. 21 GG ergibt.

Die Wahlplakatwerbung wird daher nicht schrankenlos gewährt. Einschränkungen bzw. Versagungen konnten sich bereits in der Vergangenheit nach der Rechtsprechung z.B. aus Gründen der Verkehrssicherheit ergeben. Durch die zum 30.04.2021 in Kraft getretene Ergänzung der §§ 23 und 29 StrWG wird dies nun auch landesgesetzlich festgeschrieben und weiter konkretisiert. Danach dürfen Größe, Zahl und Standorte von Werbeanlagen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Wahlen stehen, nur aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs, zum Schutz von Orten von städtebaulich, denkmalpflegerisch, kulturell oder historisch herausragender überregionaler Bedeutung sowie aus naturschutzfachlichen Gründen beschränkt werden (§ 23 Absatz 2a Satz 3 StrWG). Ansonsten sind derartige Werbeanlagen für einen Zeitraum von sechs Wochen vor bis spä-

testens zwei Wochen nach dem Wahltag zu erlauben (§ 23 Absatz 2a Satz 1 StrWG). Zudem lässt § 29 Absatz 3 Satz 4 StrWG für Wahlwerbung nun explizit Ausnahmen vom Anbauverbot zu, sofern öffentliche Belange, insbesondere die Sicherheit des Verkehrs und die Sichtverhältnisse, nicht beeinträchtigt werden.

Nach § 26 Absatz 3 StrWG ist die Erhebung von Gebühren von Sondernutzungen zum Zwecke der Wahlwerbung darüber hinaus unzulässig. Angesichts des erkennbaren Willens des Gesetzgebers, Wahlwerbung im öffentlichen Raum insgesamt frei von Abgaben zu ermöglichen, sollte auch auf die Erhebung von Verwaltungsgebühren für die Gestattung von Wahlwerbung verzichtet werden. Ich weise darauf hin, dass die Gemeinden – sofern noch nicht geschehen – ihre Satzungen an die Rechtslage anpassen sollten.

Zuständig für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnisse sind die jeweiligen nach den §§ 11 bis 13 StrWG zuständigen Träger der Straßenbaulast (Land, Kreise/kreisfreien Städte, Gemeinden).

2. Ermessen der Behörden

Die Bedeutung von Wahlen für einen demokratischen Staat und die Bedeutung der Parteien (Art. 21 GG, § 1 PartG) schränken das behördliche Ermessen in so erheblichem Umfang ein, dass „jedenfalls für den Regelfall“ ein Anspruch einer Partei auf Erlaubniserteilung besteht (vgl. BVerwGE 47, 280, 283; OVG Schleswig, NVwZ 1992, S. 70). Dies gilt sinngemäß auch für Wählergruppen und Einzelbewerberinnen und Einzelbewerber.

Gewisse Beeinträchtigungen müssen in der verhältnismäßig kurzen Wahlkampfzeit wegen der o.g. Bedeutung der Wahlen und der verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien hingenommen werden (BVerwGE 56, 56, 60). Dies gilt insbesondere für die sog. „heiße Wahlkampfphase“ im Zeitraum von sechs Wochen vor dem Wahltermin (vgl. OVG Greifswald, Beschluss vom 23. August 2011 – 1 M 146/11 –, juris). Mit Blick auf die besondere Bedeutung der Wahlwerbung für die Durchführung von Wahlen muss insbesondere das öffentliche Interesse am Schutz des Straßen- und Ortsbildes zurückstehen (LT-Drs. 19/2790, S. 12). Die Kommunen dürfen Wahlwerbung im öffentlichen Straßenraum nach Größe, Zahl und Standort daher nur noch aus besagten Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs, zum Schutz von Orten von städtebaulich, denkmalpflegerisch, kulturell oder historisch herausragender überregionaler Bedeutung sowie aus naturschutzfachlichen Gründen einschränken.

Dies gilt insbesondere auch für die Entscheidung, ob bzw. in welchem Umfang großformatige Wahlsichtwerbung zugelassen wird. Nehmen Kommunen aus oben genannten Gründen eine Einschränkung vor, ist dabei strikt zu beachten, dass dem Anspruch der jeweiligen Partei in einem für ihre Selbstdarstellung notwendigen und angemessenen Umfang Rechnung getragen wird.

Die Gemeinden dürfen den einzelnen Parteien z.B. bestimmte Aufstellplätze zuteilen oder gemeindeeigene Plakatflächen zur Verfügung halten, sofern dies mit Blick auf die in § 23 Absatz 2a Satz 3 StrWG genannten Gründe erforderlich ist. Im Ergebnis muss aber eine jeweils angemessene Wahlwerbemöglichkeit sichergestellt sein; neben der Wahrung des

Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes muss der Grundsatz der Wahlgleichheit beachtet werden (vgl. BVerwGE 47, 280, 285).

Ein völliger Ausschluss von jeglicher Wahlwerbung innerhalb des Zeitraums von sechs Wochen vor dem Wahltermin ist nicht möglich. Außerhalb des Wahlkampfes besteht indes kein genereller Anspruch der Parteien auf Erteilung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis (vgl. BVerwGE 56, 59).

Um ein ungewolltes Ausufern des Plakatierungszeitraums zu verhindern, steht den Genehmigungsbehörden die Möglichkeit eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens offen. Verstöße können demnach mit einem Bußgeld von bis zu 2.556 € geahndet werden (§ 56 Absatz 1 Nummer 1 StrWG). Die Anordnung der Entfernung von zu früh aufgehängten Plakate kann dagegen rechtswidrig sein (VG Schleswig, Beschlüsse vom 30. März 2022, 3 B 23/22 und 3 B 24/22).

3. Abgestufte Chancengleichheit

Sollte aus den in § 23 Absatz 2a Satz 3 StrWG genannten Gründen eine Einschränkung der Wahlwerbung erfolgen, gilt folgendes:

Eine Abstufung bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Plakatstellplätze je nach Bedeutung der einzelnen Parteien gemäß dem vom Bundesverfassungsgericht ausgestalteten sog. „Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit“ aus § 5 Abs. 1 PartG wurde bislang von der Rechtsprechung für zulässig gehalten. Jedoch darf die Abstufung nicht zum „optischen Untergang“ der kleinen Parteien führen; auch der kleinsten Partei muss eine wirksame Wahlwerbung möglich sein.

Grundsätzlich sollte laut Rechtsprechung für jede Partei ein Sockel von 5% der bereitstehenden Stellplätze zur Verfügung stehen; die größte Partei dürfte nicht mehr als das Vierfache bis Fünffache an Stellplätzen erhalten, als die kleinste Partei (BVerwGE 47, 280, 291).

Abhängig von der Zahl der zugelassenen Parteien ist diese Faustformel allerdings nicht überall anwendbar. Es steht zu vermuten, dass sich viele Parteien mit ihrer Werbung auf die größeren Städte fokussieren werden. Dort, wo es erforderlich wird, müssen die Gemeindebehörden flexibel planen.

4. Begrenzung der Wahlwerbung

Wird Wahlwerbung seitens der Kommunen aufgrund von § 23 Absatz 2a Satz 3 StrWG beschränkt, kann die Anzahl der Plakatstellflächen, die für eine angemessene und wirksame Wahlwerbung (insbesondere auch der kleinsten Partei) erforderlich ist, nicht allgemein festgelegt werden. Sie richtet sich insbesondere nach den örtlichen Gegebenheiten. So ist z.B. zu berücksichtigen, dass es den Parteien möglich sein muss, gewissermaßen flächendeckend im gesamten Stadtgebiet und seinen Stadtteilen ihre Wahlwerbung aufzustellen (VG Saarlouis, Urteil vom 12. Februar 2001 – 2 F 14/01). Es ist generell davon auszugehen, dass es in erster Linie Sache der Parteien ist, die Art und den Stil ihrer Werbung

zu bestimmen. Das beinhaltet, dass die Präferenzen, die einzelne Parteien in Bezug auf ihre Wahlsichtwerbung pflegen, in die Erwägungen über gegebenenfalls in Teilgebieten des Wahlgebiets erforderliche Beschränkungen für aufzustellende Plakate (vgl. Ziff. 3) einzustellen sind. Das Straßen- und Wegerecht ist kein Instrument, um gezielt auf die Wahlkampfführung der Parteien einzuwirken (OVG Bremen, Beschluss vom 9. Mai 2003, NordÖR 6/2003, 251, 252). Dies wird durch die Neuregelung des § 23a Absatz 2a StrWG zum Ausdruck gebracht.

Darüber hinaus weise ich im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus auf Folgendes hin:

- Das Aufstellen/Anbringen von Wahlplakaten an den freien Strecken der Kreis- und Landesstraßen ist nur nach Erteilung einer Ausnahmegenehmigung durch die Straßenbauverwaltung (LBV.SH) zulässig. Die Zuständigkeit des LBV.SH gilt nicht für die Kreisstraßen der selbstverwaltenden Kreise Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg, Steinburg und die kreisfreien Städte Flensburg, Kiel, Neumünster und Lübeck. Eine Ausnahme kann gem. § 29 Absatz 3 Satz 4 StrWG nur genehmigt werden, wenn insbesondere die Sicherheit des Verkehrs und die Sichtverhältnisse nicht beeinträchtigt werden, und ist daher nur außerhalb des Straßenkörpers gem. § 2 Absatz 2 Nummer 1 StrWG zulässig. Ausnahmegenehmigungen für die freien Strecken der Bundesstraßen können nicht erteilt werden. Ungenehmigte Anlagen der Wahlwerbung werden ggf. von den zuständigen Behörden kostenpflichtig entfernt. Es kann ein Bußgeldverfahren folgen (§ 56 Absatz 1 Nummer 3 StrWG, § 23 FStrG). Zwischenzeitlich ist es jedoch eine gängige Praxis, dass Wahlwerbung auch in dem Bereich gestattet wird, in dem die gelben Ortstafeln nach der StVO einen geringfügig weiteren Bereich als die Ortsdurchfahrten nach dem StrWG und FStrG (gekennzeichnet durch OD-Stein/OD-Tafel) umfassen, sofern dort eine Höchstgeschwindigkeit von maximal 50 km/h angeordnet ist.
- Eine Wahlwerbung ist dort unzulässig, wo Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen (Schilder, Schilderpfosten, Lichtsignalanlagen, Schutzplanken, Brücken etc.) verdeckt oder sonst in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden können (§ 33 Absatz 2 StVO). Werbeträger dürfen weder in das sog. Lichtraumprofil der Straße noch des Rad- oder Gehweges hineinragen. (Das Lichtraumprofil ist der Raum, der freigehalten werden muss, um den Verkehr zu ermöglichen, und ist - je nach Art des Verkehrs - unterschiedlich hoch und breit.)
- Für das Aufstellen/Anbringen und die Beseitigung der Wahlwerbung sind die Wahlvorschlagsträger selbst verantwortlich. Jegliche Wahlwerbung ist spätestens eine Woche nach dem Wahltag zu entfernen. Bei Nichteinhaltung des Termins kann die Beseitigung als Ersatzvornahme durch den Träger der Straßenbaulast auf Kosten des jeweiligen Wahlvorschlagsträgers veranlasst werden.

Zusatz für die Landrätinnen und die Landräte

Ich bitte Sie, die amtsfreien Gemeinden und Ämter Ihres Bereiches entsprechend zu unterrichten.

gez. Claus-Peter Steinweg