9210-I

Werbung auf öffentlichen Straßen aus Anlass von allgemeinen Wahlen, Volksbegehren, Volksentscheiden, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden

Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 13. Februar 2013, Az. IC2-2116.1-0

(AllMBl. S. 52, ber. S. 139)

Zitiervorschlag: Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über die Werbung auf öffentlichen Straßen aus Anlass von allgemeinen Wahlen, Volksbegehren, Volksentscheiden, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden vom 13. Februar 2013 (AllMBl. S. 52, ber. S. 139)

Bei allgemeinen Wahlen, Volksentscheiden und Bürgerentscheiden sind den politischen Parteien und Wählergruppen sowie den Antragstellerinnen und Antragstellern und vertretungsberechtigten Personen der zur Abstimmung zugelassenen Begehren angemessene Werbemöglichkeiten einzuräumen. Für die Parteien ergibt sich dies aus Art. 21 GG in Verbindung mit §§ 1 ff. des Parteiengesetzes, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Bei Volksbegehren und Volksentscheiden stellt sich der Anspruch der Antragstellerinnen und Antragsteller auf angemessene Wahlwerbung als Ausfluss ihres verfassungsrechtlich garantierten Initiativ- und Mitwirkungsrechts im Rahmen der Volksgesetzgebung gemäß Art. 71 ff. BV sowie Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 BV dar. Bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden resultiert ein Anspruch aus dem verfassungsrechtlich in Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 BV garantierten Recht, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu initiieren, und hinsichtlich Bürgerentscheiden einfachrechtlich aus Art. 18a Abs. 15 Satz 2 GO und Art. 12a Abs. 14 Satz 2 LKrO, wonach bei diesen zur Information der Bürgerinnen und Bürger von der Gemeinde den Beteiligten die gleichen Möglichkeiten wie bei Gemeinderats- oder Kreistagswahlen eröffnet werden. Die Belange der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs dürfen aber auch bei allgemeinen Wahlen, Volksbegehren, Volksentscheiden, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nicht missachtet werden.

1. Werbung mit Lautsprechern

Gemäß § 46 Abs. 2 StVO werden hiermit

a) bei Europawahlen, Bundestagswahlen, Landtagswahlen und Kommunalwahlen die politischen Parteien und Wählergruppen für einen Zeitraum von sechs Wochen vor dem Wahltermin,

b) bei Volksbegehren die jeweiligen Antragstellerinnen und Antragsteller für einen Zeitraum von vier Wochen vor dem Beginn bis zum Ende der Auslegung der Eintragungslisten,

c) bei Bürgerbegehren die jeweiligen vertretungsberechtigten Personen für einen Zeitraum von sechs Wochen ab Anzeige bei der zuständigen Straßenverkehrsbehörde,

d) bei Volks- und Bürgerentscheiden die jeweiligen politischen Parteien und Wählergruppen sowie die jeweiligen Antragstellerinnen und Antragsteller und vertretungsberechtigten Personen der zur Abstimmung zugelassenen Begehren für einen Zeitraum von sechs Wochen vor dem Abstimmungstermin

von der Vorschrift des § 33 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StVO (Verbot des Betriebs von Lautsprechern) befreit. Sie müssen jedoch die Auflagen erfüllen, welche die Regierungen als höhere Straßenverkehrsbehörden durch Allgemeinverfügung festlegen.

Begehren die politischen Parteien und Wählergruppen, Antragstellerinnen und Antragsteller eines Volksbegehrens, die vertretungsberechtigten Personen eines Bürgerbegehrens sowie die Antragstellerinnen

und Antragsteller und vertretungsberechtigten Personen der zur Abstimmung zugelassenen Begehren über die vorstehend gewährte Befreiung hinaus Ausnahmen vom Verbot des § 33 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StVO, so entscheiden die Gemeinden im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 ZustGVerk als örtliche Straßenverkehrsbehörden, ansonsten die Landratsämter, die kreisfreien Gemeinden und die Großen Kreisstädte als untere Straßenverkehrsbehörden nach pflichtgemäßem Ermessen über die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 1 Nr. 9, § 47 Abs. 2 Nr. 8 StVO. Ausnahmegenehmigungen werden höchstens für einen Zeitraum von sechs Monaten erteilt.

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. 8 StVO für diesen Tag keine Einzelausnahmegenehmigung. 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 Plakaten

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 Satz 1 Nr. 3 StVO, §§ 8, 9 FStrG, Art. 18, 23, 24 BayStrWG).

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. Die bauordnungsrechtlichen Vorschriften über Werbeanlagen (Art. 8 Satz 3, Art. 57 Abs. 1 Nr. 12, Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 BayBO) finden keine Anwendung, da es sich nicht um Anlagen der Wirtschaftswerbung (vgl. Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayBO) handelt.

In den Fällen, in denen

– Plakate an Straßenbestandteilen (Art. 2 BayStrWG, § 1 Abs. 4 FStrG) 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, Wahlparolen, Plakate u. Ä. an der Vorder- oder Rückseite von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen oder an Lichtzeichenanlagen anzubringen, aufzuspritzen oder aufzutragen.

Die Beseitigung solcher Werbemittel ist mit erheblichem Kostenaufwand 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 Straßenbaulastträger 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 oder Verkehrseinrichtungen angelehnt oder um Pfosten von Verkehrszeichen herumgruppiert, so kann das in der Regel geduldet werden, wenn nur solche

Zeichen oder Einrichtungen betroffen sind, die sich auf den ruhenden Verkehr beziehen oder bei denen eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit durch die Werbemaßnahme nach den Umständen des Einzelfalls ausscheidet.

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, die jeweiligen Antragstellerinnen und Antragsteller eines Volksbegehrens, die jeweiligen vertretungsberechtigten Personen eines Bürgerbegehrens sowie die jeweiligen Antragstellerinnen und Antragsteller und vertretungsberechtigten Personen der zur Abstimmung zugelassenen Begehren von dem Verbot des § 32 Abs. 1 StVO befreit, soweit die Gemeinden Satzungen nach Nr. 2.2.3 erlassen haben und in diesem Rahmen Plakatwerbung betrieben werden soll.

2.2.3

Die Werbung mit Plakatständern oder unter Benutzung von Straßenbestandteilen kann Sondernutzung im Sinn des Straßenrechts sein. Die Gemeinden sollen von der Möglichkeit Gebrauch machen, durch Satzungen nach § 8 Abs. 1 Satz 4 FStrG, Art. 22a BayStrWG 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:

– 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, einem Volksentscheid, einem Bürgerbegehren oder einem Bürgerentscheid muss durch Befristung gewahrt und die unverzügliche Beseitigung der Plakate nach dem Ereignis gewährleistet werden.

– 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, Antragstellerinnen und Antragstellern sowie vertretungsberechtigten Personen soll eine angemessene Selbstdarstellung ermöglicht werden.

– Verwaltungs- oder Sondernutzungsgebühren werden nicht erhoben.

2.2.5

Ist für die beabsichtigte Werbung eine Befreiung vom Verbot des § 32 Abs. 1 StVO über Nr. 2.2.2 hinaus nötig, so erteilen die Gemeinden im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 ZustGVerk als örtliche Straßenverkehrsbehörden, ansonsten die Landratsämter, die kreisfreien Gemeinden und Großen Kreisstädte als untere Straßenverkehrsbehörden für die in Nr. 1 Buchst. a bis d bezeichneten Zeiträume die Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Nr. 8, § 47 Abs. 2 Nr. 8 StVO nach pflichtgemäßem Ermessen. Einer Sondernutzungserlaubnis bedarf es dann gemäß § 8 Abs. 6 FStrG, Art. 21 BayStrWG nicht. Sondernutzungserlaubnisse erteilt nach § 8 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz FStrG, Art. 18 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz BayStrWG die Straßenbaubehörde, soweit nicht nach § 8 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz, Satz 3 FStrG, Art. 18 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz, Satz 2 BayStrWG die Gemeinde zuständig ist.

2.3

Gemäß Art. 28 LStVG können die Gemeinden zum Schutz des Orts- und Landschaftsbilds oder eines Natur-, Kunst- oder Kulturdenkmals durch Verordnung Anschläge, insbesondere Plakate, und Darstellungen durch Bildwerfer in der Öffentlichkeit auf bestimmte Flächen beschränken.

Es ist daher grundsätzlich zulässig, dass die Gemeinde das Anbringen von Werbung auf von der Gemeinde zur Verfügung gestellte besondere Anschlagflächen beschränkt, soweit das Netz dieser gemeindlichen Plakattafeln hinreichend dicht ist, um den Parteien und Wählergruppen, den Antragstellerinnen und Antragstellern von Volksbegehren, den vertretungsberechtigten Personen von Bürgerbegehren sowie den Antragstellerinnen und Antragstellern und vertretungsberechtigten Personen der zur Abstimmung zugelassenen Begehren ausreichende Werbemöglichkeiten zu gewährleisten. Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang mit Urteil vom 13. Dezember 1974 (DÖV 1975, 200) entschieden, dass bei der Zuteilung der Plätze der Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit Anwendung findet. Die Heranziehung des Grundsatzes darf jedoch nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts auch für die kleinste Partei eine wirksame Wahlwerbung nicht ausschließen, weshalb grundsätzlich für jede Partei ein Sockel von 5 v. H. der bereitstehenden Stellplätze zur Verfügung stehen muss und die größte Partei nicht mehr als das Vier- bis Fünffache an Stellplätzen erhalten kann, als für die kleinste Partei bereitstehen. Gleiches muss auch gemäß dem Grundsatz der Chancengleichheit für Wählergruppen gelten.

Die politischen Parteien und Wählergruppen, die Antragstellerinnen und Antragsteller eines Volksbegehrens, die vertretungsberechtigten Personen eines Bürgerbegehrens sowie die Antragstellerinnen und Antragsteller und vertretungsberechtigten Personen der zur Abstimmung zugelassenen Begehren müssen mindestens während der in Nr. 1 Buchst. a bis d bezeichneten Zeiträume von den Beschränkungen der Verordnung nach Art. 28 LStVG befreit werden. Die konkrete Ausgestaltung obliegt der Verordnung der Gemeinde.

Anderen Gruppierungen, Vereinigungen und Personen steht hingegen keine vergleichbare verfassungsrechtliche Stellung zu. Die Gemeinden entscheiden insoweit in eigener Verantwortung und Zuständigkeit, ob sie auch anderen Gruppierungen, Vereinigungen oder Personen Werbemöglichkeiten zur Verfügung stellen. Lassen Gemeinden auch insoweit eine Plakatwerbung zu, haben sie darauf zu achten, dass dadurch die verfassungsrechtlich gebotenen Werbemöglichkeiten für die politischen Parteien und Wählergruppen, für die Antragstellerinnen und Antragsteller von Volksbegehren, für die vertretungsberechtigten Personen von Bürgerbegehren sowie für die Antragstellerinnen und Antragsteller und die vertretungsberechtigten Personen der zur Abstimmung zugelassenen Begehren nicht verkürzt oder beeinträchtigt werden.

3. Flugblätter und Flugschriften

Das Verteilen von Flugblättern und Flugschriften auf öffentlichen Straßen zum Zwecke der politischen Werbung hält sich im Rahmen des (kommunikativen) Gemeingebrauchs (§ 7 Abs. 1 FStrG, Art. 14 Abs. 1 BayStrWG). Werden die Vorschriften des Straßenverkehrsrechts (insbesondere §§ 1, 25 und 33 StVO) eingehalten, bedarf es daher keiner Sondernutzungserlaubnis.

Nicht mehr im Rahmen des Gemeingebrauchs liegt die Verteilung

a) auf Fahrbahnen,

b) auf Gehwegen und nicht befahrbaren Plätzen, wenn hier der zielgerichtete Fußgängerverkehr, etwa an Kreuzungen oder in den Spitzenzeiten des Berufsverkehrs, in unzumutbarem Maß behindert würde,

c) außerhalb geschlossener Ortschaften (§ 33 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StVO).

Der Verursacher über das übliche Maß hinausgehender Verunreinigungen muss diese beseitigen bzw. dem Straßenbaulastträger die Kosten der Reinigung ersetzen (§ 7 Abs. 3 FStrG, Art. 16 BayStrWG). Als Verursacher können auch die Verteiler von Flugblättern oder Flugschriften (bzw. ihre Auftraggeber) angesehen werden, wenn sie nach den besonderen Umständen damit rechnen mussten, dass die Empfänger die Flugblätter alsbald wegwerfen. Auf der Grundlage von § 7 Abs. 3 FStrG und Art. 16 BayStrWG kann der Straßenbaulastträger die Beseitigung weggeworfener Flugblätter oder den Ersatz der dem Straßenbaulastträger für die Beseitigung entstandenen Kosten anordnen.

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. Informationsstände sind bauordnungsrechtlich verfahrensfrei (Art. 57 Abs. 1 Nr. 16 Buchst. e BayBO).

5. Gemeinde- und Kreisstraßen

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

6. Schlussbestimmungen

6.1

Nr. 28.2 der Bekanntmachung zum Vollzug des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes (VollzBekLStVG) vom 8. August 1986 (MABl S. 361), geändert durch Bekanntmachung vom 2. Juli 1992 (AllMBl S. 555), erhält folgende Fassung:

"

In Verordnungen nach Art. 28 muss von Verfassungs wegen der Werbung für politische Parteien, Wählergruppen, Volksbegehren, Volksentscheide, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide genügend Raum gegeben werden. Auf die Bekanntmachung vom 13. Februar 2013 (AllMBl S. 52) wird hingewiesen.

"

6.2

Diese Bekanntmachung tritt am 1. März 2013 in Kraft. Mit Ablauf des 28. Februar 2013 tritt die Bekanntmachung vom 30. Juni 1980 (MABl S. 367) außer Kraft.

Günter Schuster

Ministerialdirektor