

Ministerium für Inneres,
ländliche Räume und Integration
des Landes Schleswig-Holstein
IV 31

Oberbürgermeisterin, Oberbürgermeister
und Bürgermeister der kreisfreien Städte

Landrätin und Landräte der Kreise

20. August 2019

Aufstellen von Werbeplakaten im Zusammenhang mit einem Volksbegehren

Vor Kurzem wurde an das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration (Innenministerium) erstmals die Frage der Zulässigkeit von Sichtwerbung im Zusammenhang mit einem Volksbegehren herangetragen. Aus gegebenem Anlass gebe ich hierzu folgende Hinweise:

Werbung für die Unterstützung eines Volksbegehrens auf öffentlichen Straßen (Werbetafeln, Plakatschilder etc.) stellt ebenso wie die Wahlwerbung von Parteien eine über den Gemeingebrauch hinausgehende Sondernutzung des öffentlichen Straßenraumes dar. Diese richtet sich nach den straßenrechtlichen Vorschriften. Rechtsgrundlage für die Erteilung der danach erforderlichen Sondernutzungserlaubnis ist § 21 Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein (StrWG).

Die Initiatoren eines Volksbegehrens haben ebenso wie politische Parteien im Vorfeld von Wahlen einen prinzipiellen Anspruch auf eine angemessene Sichtwerbung im öffentlichen Raum. Ein solcher Anspruch lässt sich allerdings nicht aus § 38 Abs. 1 des Landeswahlgesetzes (LWahlG) ableiten, da die auf diese Vorschrift verweisende Bestimmung des § 22 Nr. 3 des Volksabstimmungsgesetzes (VAbstG) nach ihrer systematischen Stellung im vierten Abschnitt des Volksabstimmungsgesetzes sowie ihrem eindeutigen Wortlaut nach ausschließlich für den Volksentscheid Anwendung findet.

Die Frage einer entsprechenden Anwendung des § 38 LWahlG kann dahinstehen, da die Vorschrift lediglich eine deklaratorische Wirkung hat; der grundsätzliche Anspruch politischer Parteien auf eine angemessene Selbstdarstellung folgt bereits aus der ihnen durch Artikel 21 GG eingeräumten Sonderstellung. Auch für die Initiatoren eines Volksbegehrens lässt sich ein grundsätzlicher Anspruch auf eine angemessene Darstellung des mit dem Volksbegehren verbundenen Anliegens bereits aus dem Verfassungsrecht ableiten: Ein solcher Anspruch ist Ausfluss des verfassungsrechtlich garantierten Initiativ- und Mitwirkungsrechts im Rahmen der Volksgesetzgebung gemäß Art. 48 und 49 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (vgl. zum Darstellungsanspruch direktdemokratischer Initiativen: VG Aachen, Beschluss vom 1. Dezember 2006, Az. 6 L 628/06, Rn. 29 ff. – zitiert nach juris; VG Weimar, Beschluss vom 8. November 2000, Az. 2 E 2617/00; Leitsatz 1 – zitiert nach juris).

Wie bei der Wahlplakatwerbung politischer Parteien ist auch die Werbung für ein Volksbegehren nicht schrankenlos gewährleistet. Einschränkungen können sich z.B. aus Gründen der Verkehrssicherheit ergeben.

Ein strikter Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis im Sinne einer Ermessensreduzierung auf null besteht nicht. Soweit in der Rechtsprechung im Kontext von Wahlen die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für Wahlsichtwerbung als einzig richtige Ermessensentscheidung bewertet wurde, so betraf dies die sogenannte heiße Wahlkampfphase im Zeitraum der letzten sechs Wochen vor der Wahl (BVerwGE 56, 56(60); OVG Greifswald, Beschluss vom 23. August 2011, Rn. 18 – zitiert nach juris). Es ist nachvollziehbar, dass in dem verhältnismäßig kurzen Zeitraum der unmittelbaren Wahlvorbereitung Beeinträchtigungen durch Wahlsichtwerbung hingenommen werden müssen. Diese Rechtsprechung lässt sich aber auf die Werbung für Volksbegehren jedenfalls in Schleswig-Holstein nicht übertragen. Denn anders als in Bayern, wo wegen eines Auslegungszeitraumes der Eintragungslisten von lediglich zwei Wochen eine Übertragbarkeit der zitierten Rechtsprechung in Betracht kommt, beträgt der Eintragszeitraum für ein Volksbegehren in Schleswig-Holstein sechs Monate (§ 12 Abs. 3 Satz 2 VAbstG). Für eine derartig lange Phase ist ein eindeutiger Vorrang des Interesses, für ein Volksbegehren zu werben, nicht begründbar. Soweit die Initiatoren eines Volksbegehrens Sondernutzungserlaubnisse für den gesamten Eintragszeitraum beantragen, haben die zuständigen Behörden somit eine umfassende Abwägung ihres Interesses an einer Darstellung ihres Anliegens mit Aspekten z.B. der Verkehrssicherheit vorzunehmen. Dabei wird jedoch zu berücksichtigen sein, dass die von einem Volksbegehren ausgehenden Beeinträchtigungen wegen der im Vergleich zu Wahlen geringeren Plakatierungsdichte in der Regel geringer sein dürften. Hinzu kommt, dass ein laufendes Volksbegehren trotz der nach dem Volksabstimmungsgesetz vorgesehenen öffentlichen Bekanntmachung der Eintragsfrist (§§ 12 Abs. 3 Satz 1 und 16 Abs. 2 Satz 3 VAbstG), des Inhalts des Volksbegehrens (§ 12 Abs. 4 VAbstG) und der amtlichen Eintragungsräume (§ 16 Abs. 2 Satz 3 VAbstG) weniger stark in der öffentlichen Wahrnehmung steht, als eine insbesondere durch die Medien stark begleitete Wahl.

Sofern der Erlaubniserteilung keine zwingenden Gründe entgegenstehen, wird daher empfohlen, Anträgen auf Sichtwerbung für ein Volksbegehren zu entsprechen, soweit beantragt, auch für den gesamten Eintragszeitraum. Eine in allen Kommunen des Landes gleichartige Handhabung vermeidet nicht nur Prozessrisiken, sondern wird durch eine zeitlich gleichlaufende Informationsmöglichkeit im ganzen Land auch dem vor einigen Jahren in das Volksabstimmungsgesetz aufgenommenen Grundsatz der landesweiten Eintragung gerecht.

Wie bei Wahlen kann auch für ein Volksbegehren die Anzahl von Plakaten, die für eine angemessene Werbung für das Anliegen erforderlich sind, sowie Orte, die von einer Sichtwerbung auszunehmen sind, nicht allgemein festgelegt werden. Dies richtet sich nach den örtlichen Gegebenheiten. Auch steht es Gemeinden frei, ggfs. bestimmte Aufstellungsplätze zuzuteilen. Die Ausführungen im Wahlwerbungserlass des Innenministeriums zur Landtagswahl 2017 vom 26. Januar 2017 (IV 314-115.015-0) können für Volksbegehren entsprechend herangezogen werden.

Beeinträchtigungen, die von einer Plakatierung möglicherweise ausgehen, kann – wie auch sonst bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen – durch geeignete Nebenbestimmungen begegnet werden. Dies gilt auch für den Zustand von Werbeplakaten, die infolge eines längeren Ausstellungs-/Aufhängungszeitraums verstärkt Witterungseinflüssen ausgesetzt sind. Soweit bekannt, haben einzelne Kommunen insoweit Auflagen gemacht, die die Antragsteller nachprüfbar in die Pflicht nehmen.

Anders als bei Wahlen besteht für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen im Zusammenhang mit Volksbegehren kein gesetzliches Gebührenerhebungsverbot. Die am 1. Januar 2017 in Kraft getretene Bestimmung des § 26 Abs. 3 StrWG ist, wie sich nicht nur aus dem Wortlaut der Vorschrift, sondern auch aus ihrer Entstehungsgeschichte ergibt, ausschließlich auf Wahlen anwendbar. Eine analoge Anwendung ist wegen des mit einem Gebührenerhebungsverbot verbundenen Eingriffs in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht möglich. Dass der Gesetzgeber keine Kostenfreiheit für ein Volksbegehren regeln wollte, ergibt sich auch aus dem Volksabstimmungsgesetz, denn Vertrauenspersonen können sich erst im Falle eines zustande gekommenen (also erfolgreichen) Volksbegehrens die notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung für den (nachfolgenden) Volksentscheid erstatten lassen (vgl. § 27 Abs. 2 Satz 1 VAbstG). Die Behörden sind daher gehalten, bei Anträgen auf Sondernutzungserlaubnisse im Zusammenhang mit Volksbegehren entsprechend ihrer ortsrechtlichen Sondernutzungssatzungen und Gebührenregelungen zu verfahren.

Zusatz für die Landrätin und die Landräte:

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