

Anlage zu TOP:

Zu § 5:

Es besteht in vielen Städten und Gemeinden das Bedürfnis, die kommerzielle Werbung auf Plakaten und anderen Einrichtungen zu regulieren. In bezug auf das „Wilde Plakatieren“ ist Ordnungsrecht anzuwenden. Soweit es sich um erlaubnisfähige Sondernutzungen handelt, sind mehrere Möglichkeiten der konkreten Begrenzung denkbar. Allerdings bestehen hier bislang kaum gerichtlich überprüfte gesicherte Lösungen. Das Satzungsmuster sieht daher eine einfache Lösung vor, die im Bereich der Wahlwerbung bereits anerkannt wurde, nämlich die zahlenmäßige Beschränkung im Gemeindegebiet oder - etwas differenzierter - in den einzelnen Gemeindeteilen. Weitere Differenzierungen und Einschränkungen sind im Einzelfall auf sachlicher Grundlage möglich und müssen einer weiteren Rechtsfortbildung in der kommunalen Praxis vorbehalten bleiben.

Zudem besteht gelegentlich das Bedürfnis, Einfluss auf die Inhalte von Plakaten zu nehmen. Inhaltlichen Erwägungen bei der Genehmigung von Plakaten sind enge Grenzen gesetzt. Unzulässig sind beispielsweise mangels Bezug zur Straße Sondernutzungserlaubnisse für Plakate nur für Veranstaltungen, die in der Gemeinde und in angrenzenden Gemeinden stattfinden. Für auswärtige Veranstaltungen werbende Plakate wirken auf das Straßenbild nicht anders ein als solche für Veranstaltungen in der Gemeinde. Die Gemeinde hat sich nur an Gründen zu orientieren, die einen sachlichen Bezug zur Straße haben, und ist nicht zur Beachtung aller anderen öffentlichen Belange berufen, die nur mittelbar im Zusammenhang mit der Straße stehen, d.h. insbesondere nicht zur Berücksichtigung allgemeiner ordnungsbehördlicher Gesichtspunkte. Hier ist die allgemeine Ordnungsbehörde am Zug bzw. die Straßenverkehrsbehörde, wenn die Werbung derart in den öffentlichen Verkehrsraum hineinwirkt, dass sie zu einer Verkehrsgefährdung führt. Im folgenden ist ein Ansatz dargestellt, diesen Bedürfnissen nachzukommen, indem eine Anzahl an Plakattafeln von der Kommune selbst als öffentliche Einrichtung betrieben wird. Bei diesen können dann die oben beschriebenen Gesichtspunkte berücksichtigt werden und bspw. den Vereinen und Organisationen vor Ort Informationsmöglichkeiten für Veranstaltungen etc. gesichert werden: *„Plakate dürfen nur auf den für die Plakatierung zugelassenen Werbeflächen (Litfasssäulen und Plakattafeln) im öffentlichen Straßenraum angebracht werden. Die Standorte dieser Werbeflächen sind in den Anlagen 1 und 2 zu dieser Satzung festgelegt. Die Werbeflächen lt. Anlage 2 werden als öffentliche Einrichtungen i. S. d. § 8 Abs. 1 GO betrieben. Die Anlagen 1 und 2 sind Bestandteile dieser Satzung.“*

Von einer Regelung etwa folgender Gestalt: *„Plakatierung im Zuge der Werbung für eine zeitlich begrenzte Veranstaltung darf frühestens 14 Tage / 4 Wochen vor dem Termin der Veranstaltung erfolgen. Die Plakate müssen am Tag nach Ablauf der Erlaubnis entfernt werden,“* wurde abgesehen. Im Einzelfall ist eine solche Regelung als Nebenbestimmung denkbar. Sie kann aber nicht durch Aufnahme in den Satzungstext verallgemeinert werden, weil das für viele Antragsteller unverhältnismäßig wäre.

Die Kommunen können darüber hinaus durch Regelungen in Werbenutzungsverträgen darauf hinwirken, dass geschmacklose und diskriminierende Werbung nicht plakatiert wird. Gerade in solchen vertraglichen Vereinbarungen sollten Kommunen darauf hinwirken, dass auch sexistische

Werbeaussagen und –illustrationen nicht im öffentlichen Raum erscheinen, weil die straßenrechtlichen Instrumente solche Möglichkeiten nicht eröffnen. Gemeinden übertragen häufig auf Grund eines Vertrages einem Drittunternehmen zur ausschließlichen Wahrnehmung das Recht, alle im Stadtgebiet gelegenen öffentlichen Verkehrsflächen zum Bau und Betrieb von Werbeeinrichtungen zu benutzen. Das Werbeunternehmen ist seinerseits auf Grund des Vertrages verpflichtet, bei seiner Tätigkeit die kommunalpolitischen Interessen der Gemeinde zu wahren und insbesondere die straßen- und ordnungsrechtlichen Belange zu berücksichtigen. Solche Werbenutzungsverträge sind von der Rechtsprechung als ein grundsätzlich zulässiges Steuerungselement angesehen worden. Zwar werden andere Werbeunternehmen hierdurch faktisch von der Außenwerbung im öffentlichen Verkehrsraum ausgeschlossen. Hierfür bestehen jedoch sachliche Gründe. Denn die Menge der Werbeanlagen wird auf ein vertretbares Maß beschränkt und die Überwachung erleichtert.

Straßenrechtliche Regelungen durch Sondernutzungssatzung dürfen sich grundsätzlich nur auf Plakate beziehen, die sich im öffentlichen Straßenraum befinden. Aus den oben beschriebenen Gründen sollten die Kommunen daher eine klare Abgrenzung zum bauordnungsrechtlichen Instrumentarium vornehmen. Die Anbringung von Werbeplakaten auf Anliegergrundstücken unterliegt einer baurechtlichen Erlaubnispflicht, wenn diese als Anlage der Außenwerbung auf den öffentlichen Verkehrsraum einwirken. Die Erlaubnis ist zu versagen oder mit Auflagen zu verbinden, sobald die Werbeanlage gem. § 13 Abs. 2 BauO NRW eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs oder eine Verunstaltung des Straßenbildes darstellt. Die Werbeanlagen an der Stätte der Leistung und Anlagen für amtliche Mitteilungen und zur Unterrichtung der Bevölkerung über kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen sind in Wohngebieten privilegiert. Zur Vereinheitlichung und Sicherstellung eines attraktiven Ortsbildes kann eine Erlaubnispflicht durch eine Satzung begründet werden. Zulässig ist eine derartige Satzung für ein - z.B. im Sinne des Denkmalschutzes - „besonders schutzwürdiges“ Gebiet.

Plakate im Straßenraum haben in aller Regel Einfluss auf den Straßenverkehr, denn sie sollen die Aufmerksamkeit des Verkehrsteilnehmers auf sich ziehen. Bei ihrer Genehmigung ist häufig die Frage der Verkehrsgefährdung zu stellen. So hat das OVG NRW entschieden, dass sog. Prismenwendeanlagen, sofern sie in den öffentlichen Straßenverkehr hineinwirken, regelmäßig zu einer Verkehrsgefährdung führen und daher unzulässig sind. Durch das gleichzeitige Drehen aller senkrecht angeordneten Prismenprofile wird der Betrachter im Vergleich zu normalen Plakaten stärker abgelenkt. Wirkt die Prismenwendeanlage dagegen im Wesentlichen in eine Fußgängerzone oder in einen verkehrlich ruhigen Raum hinein, liegt keine Verkehrsgefährdung vor.

Ist ein Werbeplakat nach dem Straßenverkehrsrecht erlaubnispflichtig und stellt es gleichzeitig eine erlaubnispflichtige Sondernutzung dar, ergeht keine gesonderte Sondernutzungserlaubnis. Die Straßenverkehrsbehörde trifft eine Ermessensentscheidung, wobei sie nach Anhörung der Straßenbaubehörde an straßenrechtliche Bedingungen und Auflagen gebunden ist.

Zu § 6:

Parteien benötigen eine Sondernutzungserlaubnis für Wahlwerbung auf Werbeflächen der Gemeinde wie auch beim Aufstellen eigener Werbeträger, um im Erlaubnisverfahren eine für alle Wahlbewerbsgruppen unbedenkliche Verteilungsgerechtigkeit im Wege fehlerfreier Ermessensausübung zu gewährleisten.

Die Dauer von 3 Monaten für Wahlwerbung entspricht Nr. 3.1 des Gemeinsamen Runderlasses von MVEL (alte Bezeichnung) und IM vom 08.08.2003 "Lautsprecher- und Plakatwerbung aus Anlass von Wahlen, Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden in Nordrhein-Westfalen". Werbeflächen können nur von Parteien beansprucht werden, die zu der anstehenden Wahl eigene Wahlvorschläge eingereicht haben. Wahlvorschläge können i. d. R. wahlrechtlich noch bis zum 48. Tag, also bis 6 Wochen vor der Wahl eingereicht werden. Wer noch keinen Wahlvorschlag eingereicht hat, hat seine Beteiligung an der Wahl noch nicht überprüfbar dokumentiert. Daraus können Probleme bei der Verteilung von Werbeflächen entstehen, sofern diese Verteilung schon ab Beginn der Dreimonatsfrist erfolgt und dann bereits alle Werbeflächen vergeben werden. In diesem Ausnahmefall, der in der Praxis nur selten vorkommen wird und vermutlich kleinere Parteien betrifft, muss die Gemeinde zusätzliche Werbeflächen zulassen. Aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wettbewerbs- und Chancengleichheit (Gleichheit der Wahl) folgt, dass auch jeder Wählergruppe und jedem partei- und wählergruppenunabhängigen Einzelbewerber grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf offen gehalten werden müssen. Wenn im Einzelfall über § 5 Parteiengesetz hinausgehend Wählergruppen und Einzelbewerber antreten, sollten sie bei der Verteilung von Werbeflächen in entsprechender Weise angemessen und mit zulässiger Differenzierung berücksichtigt werden.

Zur „abgestuften Chancengleichheit“ hat die bislang ergangene Rechtsprechung folgende Hinweise gegeben: Im Grundsatz ist 1 Plakat je 70, in einer Großstadt je 100 Einwohner zuzulassen. Jede Kommune sollte aufgrund ihrer Einwohnerzahl und Parteienstruktur ein ortsspezifisches System schaffen. Jede Partei, die die Voraussetzungen von Abs. 2 Satz 1 erfüllt, sollte grundsätzlich mindestens 5 % der für die Wahlplakate zugelassenen Werbeflächen erhalten können. Der größten Partei darf im Regelfall höchstens das Fünffache des Anteils der kleinsten Partei eingeräumt werden. In einem Einzelfall wurde entschieden, dass einer im Bundestag in Fraktionsstärke vertretenen Partei mindestens die Hälfte der Stellplätze der größten Partei eingeräumt werden müsse.