

Gesetzentwurf

der SPD-Fraktion,
der CDU-Fraktion,
der Fraktion DIE LINKE und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Viertes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Straßengesetzes

Gesetzentwurf

**der SPD-Fraktion,
der CDU-Fraktion,
der Fraktion DIE LINKE und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Viertes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Straßengesetzes

A. Problem

Entsprechend Artikel 20 Abs. 2 Grundgesetz geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. „Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ Freie Wahlen sind somit für die Demokratie ein zwingendes Erfordernis (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 GG). Ebenso sind freie Wahlen für die Parteien, die an der Willensbildung des Volkes mitwirken (Art. 21 Abs. 1 GG und § 1 Parteiengesetz), von herausragender Bedeutung. In freien Wahlen geht es um den Wettbewerb um Stimmen. Dafür ist die vorbereitende Wahlwerbung unverzichtbar. Sie ist ein entscheidendes Mittel, um das personelle und inhaltliche Angebot von Parteien und Einzelbewerbern sichtbar und hörbar zu machen. Insbesondere der Plakatwerbung kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung bei.

Daher ist es problematisch, dass in einigen Gemeinden Brandenburgs starke Einschränkungen hinsichtlich der Größe, der Anzahl und des Standortes von Wahlplakaten gelten. Dadurch haben Parteien und Einzelbewerber weniger Möglichkeiten, für personelles und inhaltliches Angebot zu werben und auch ihre potentielle Anhängerschaft zu mobilisieren. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass Wahlwerbung grundsätzlich auch der Wahlbekanntmachung dient und somit die für die verfassungsrechtliche Legitimation wichtige Wahlbeteiligung befördert.

Ferner werden in einigen Gemeinden auch Gebühren für das Anbringen von Wahlplakaten und die Durchführung von Informationsständen im Rahmen der Wahlwerbung verlangt. Gleiches gilt für die Träger von Volksbegehren und Volksentscheiden, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Insbesondere für kleine Parteien, EinzelbewerberInnen oder Initiativen von Volks- und Bürgerbegehren können die Gebühren in summa enorme Ausgaben darstellen, die kaum aufzubringen sind und/oder aus privaten Mitteln bestritten werden müssen.

Angesichts der zentralen Funktion der politischen Parteien bei der demokratischen Willensbildung und der gebotenen Chancengleichheit im Wahlkampf sind diese Hemmnisse nicht hinnehmbar. Gleiches gilt für die Anwendung der Instrumente der Direkten Demokratie. Auch stellt sich ein grundsätzliches Gleichbehandlungsproblem. Kann in einer Gemeinde etwa eine Kandidatin oder ein Kandidat kostenlos und praktisch unbegrenzt plakatieren und auch als weniger bekannte Persönlichkeit auf sich aufmerksam machen, kann dies eine Kandidatin oder ein Kandidat in einer anderen Gemeinde des gleichen Wahlkreises nur eingeschränkt. Gerade innerhalb eines Wahlkreises – das betrifft alle Landratswahlen, die Mehrzahl der Landtagswahlkreise sowie alle Bundestagswahlkreise – ist aufgrund der teilweise

unterschiedlichen Regelungen in den betroffenen Gemeinden nicht ausgeschlossen, dass dadurch das Wahlergebnis in begrenztem Maße beeinflusst wird.

B. Lösung

Durch die Änderung des Brandenburgischen Straßengesetzes werden gemeindliche Satzungen zur Regelung von Wahlwerbung auf öffentlichen Straßen eingeschränkt. Zudem werden Parteien und anderen Wahlvorschlagsträger sowie Träger von Volksbegehren und Volksentscheiden, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden für das Anbringen von Plakaten oder das Aufstellen von Informationsständen von Sondernutzungsgebühren befreit.

C. Rechtsfolgenabschätzung

I. Erforderlichkeit

Das Brandenburgische Straßengesetz sieht in § 18 Abs. 1 vor, dass Gemeinden durch Satzung bestimmte Sondernutzungen regeln können. Gemäß § 21 Brandenburgisches Straßengesetz können für die Sondernutzungen Gebühren erhoben werden. Sollen für Sondernutzungen zum Zwecke der Wahlwerbung abweichende Bestimmungen gelten, ist dies gesetzlich festzuschreiben. Für die zweckentsprechende Einschränkung der gemeindlichen Satzungen und die Ausgestaltung des Sondernutzungsrechts ist ein Gesetz erforderlich.

II. Zweckmäßigkeit

Laut Artikel 21 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit § 1 Parteiengesetz wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Die Einschränkung ihrer Wahlwerbung und die Verpflichtung zur Zahlung von Gebühren behindern die Parteien merklich in der Erfüllung ihrer durch die Verfassung aufgegebenen Aufgaben. Weitgehend unbegrenzte Wahlwerbung und Gebührenbefreiung für die Zeit des Wahlkampfes gibt allen Parteien und Wahlvorschlagsträgern die Möglichkeit, durch Wahlplakate und Informationsstände auf sich aufmerksam zu machen. Analog ist dies bei Bürgerbegehren und Volksbegehren während der Eintragsfristen sowie in den zwei Monaten vor dem Datum eines Bürger- oder Volksentscheids zu betrachten.

III. Auswirkungen auf Bürger, Wirtschaft und Verwaltung

Es liegt im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, sich auch über sichtbare Wahlwerbung, etwa Plakate, über die zu Wahl stehenden Kandidatinnen und Kandidaten und Parteien sowie über die Vorhaben der Direkten Demokratie informieren zu können.

D. Zuständigkeiten

Zuständig sind das Ministerium für Inneres und Kommunales sowie das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung.

Gesetzentwurf für ein

Viertes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Straßengesetzes

Vom ...

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Brandenburgischen Straßengesetzes

Das Brandenburgische Straßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juli 2009 (GVBl. I S. 358), das zuletzt durch das Gesetz vom 4. Juli 2014 (GVBl. I Nr. 27) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 18 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Plakatwerbung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Wahlen, Volksentscheiden und Bürgerentscheiden steht, ist für einen Zeitraum von zwei Monaten vor bis zwei Wochen nach dem Wahl- oder Abstimmungstag zu genehmigen, soweit dem keine anderslautenden Regelungen entgegenstehen. Plakatwerbung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Volksbegehren und Bürgerbegehren im Sinne des § 15 Absatz 1 Satz 3 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg steht, ist für die Dauer der jeweiligen Eintragsfrist zuzüglich zwei Wochen zu genehmigen, soweit dem keine anderslautenden Regelungen entgegenstehen. Die Gemeinde kann durch Satzungen die Größe und Standorte von Werbeanlagen nach den Sätzen 1 und 2 nur zum Schutz von Orten von historisch herausragender überregionaler Bedeutung beschränken.“

b) Die bisherigen Absätze 3 bis 8 werden die Absätze 4 bis 9.

2. Dem § 21 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Für nach § 18 Absatz 1 oder 3 genehmigte Sondernutzungen in Form von Plakatwerbung und Informationsständen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Wahlen, Volksbegehren, Volksentscheiden, Bürgerbegehren im Sinne des § 15 Absatz 1 Satz 3 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg und Bürgerentscheiden stehen, werden keine Sondernutzungsgebühren erhoben.“

3. Es werden ersetzt:

a) in § 11 Absatz 3 Satz 2 und § 23 Absatz 4 die Wörter „18 Abs. 4 und 5“ jeweils durch die Wörter „18 Absatz 5 und 6“,

b) in § 22 Absatz 2 und 4 sowie § 47 Absatz 1 Nummer 4 und 7 die Angabe „§ 18 Abs. 4“ jeweils durch die Angabe „§ 18 Absatz 5“ und

- c) in § 47 Absatz 1 Nummer 4 die Angabe „§ 18 Abs. 5“ durch die Angabe „§ 18 Absatz 6“.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Potsdam, den [Datum der Ausfertigung]

Die Präsidentin des Landtages Brandenburg

Britta Stark

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Wahlen haben für die Demokratie (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 GG) eine überragende Bedeutung. Die die Wahlen vorbereitende Wahlwerbung ist für die Durchführung der verfassungsrechtlichen Legitimierungsprozesse unverzichtbar. Artikel 21 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit § 1 Parteiengesetz schreibt den Parteien im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes eine hervorgehobene Stellung zu. „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“ (Artikel 21 Absatz 1 Grundgesetz). Die Durchführung von Wahlkämpfen, das Werben für die eigenen Ideen und damit verbunden auch Investitionen in Wahlwerbung sind Teil der Erfüllung dieser Aufgabe. Bei der Vergabe öffentlicher Leistungen und der Nutzung öffentlicher Einrichtungen sind die Parteien gleich zu behandeln (§ 5 Parteiengesetz).

Das Anbringen von Plakaten oder das Aufstellen größerer Informationsstände übersteigt auch im Zusammenhang mit Wahlkämpfen den erlaubnisfreien Gemeindegebrauch der Straßen und erfordert bisher eine Sondernutzungserlaubnis (§ 18 BbgStrG). Gemeinden können durch Satzung bestimmte Sondernutzungen regeln und damit auch die Wahlwerbung einschränken. Zudem können für diese Sondernutzung Sondernutzungsgebühren erhoben werden, welche in Ortsdurchfahrten den Gemeinden, im Übrigen dem Träger der Straßenbaulast zustehen (§ 21 BbgStrG, § 9a BbgStrG).

Während die Rechtsprechung bezüglich der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis an sich für die vor einem Wahlereignis liegenden Wochen von einer Ermessensreduzierung auf null ausgeht, die Erlaubnis also innerhalb dieser Zeit prinzipiell erteilt werden muss, steht es weiterhin im Ermessen der Gemeinden, unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang die Erlaubnis erfolgen soll. Werden Gebühren erhoben, dürfen diese die bezweckte politische Werbung nicht „wesentlich erschweren oder gar unmöglich [machen]“ (BVerfG, NJW 1977, 571; BVerfGE 58, 63 (71)).

Mit Blick auf die Bedeutung der Wahlwerbung für die Durchführung von Wahlen und auf das Grundrecht Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) muss aber in der Regel das öffentliche Interesse am Schutz des Straßen- und Ortsbildes zurückstehen. Zudem ergeben sich aus der bisherigen Rechtslage Probleme in der Gleichbehandlung von Wahlvorschlagsträgern. So bestehen zwischen zahlreichen Wahlkreisen Regelungsunterschiede. Schwerer wiegen jedoch Regelungsunterschiede innerhalb eines Wahlkreises. Das ist regelmäßig bei den Landratswahlen, der Mehrzahl der Landtagswahlkreise sowie allen Bundestagswahlkreise der Fall. Hier ist von vorneherein nicht ausgeschlossen, dass die teilweise unterschiedlichen Regelungen in den betroffenen Gemeinden das Wahlergebnis und damit den Ausgang insbesondere der Direktwahl in begrenztem Maße beeinflussen. Nicht zuletzt trägt Wahlwerbung grundsätzlich auch zur Bekanntmachung der Wahl bei und hat somit mittelbar Einfluss auf die Wahlbeteiligung. In der Abwägung wird daher das bisher eröffnete Ermessen der Gemeinden bei der Regelung von Wahlwerbung entsprechend reduziert. Davon unberührt bleiben die Bestimmungen der Straßenverkehrs-Ordnung.

Die besondere Stellung der Parteien ist bei der Erhebung von Gebühren auch bei derzeitiger Rechtslage einzubeziehen. Zudem befreien zahlreiche Kommunen Parteien und sonstige Wahlvorschlagsträger in ihren Satzungen von Sondernutzungsgebühren. Wo diese jedoch erhoben werden, setzt dies insbesondere kleinere Parteien und Vereinigungen unter erheblichen finanziellen Druck.

Ein Wahlkampf unter fairen Bedingungen mit vergleichbaren Chancen auf Kundgabe der besseren Ideen ist in Fällen höherer Sondernutzungsgebühren nicht gewährleistet. Besonders kleine Parteien oder Einzelbewerberinnen oder -bewerber werden sich kaum ein Gerichtsverfahren leisten können, um festzustellen, wann genau die Grenze erreicht ist, ab welcher ihr Wahlkampf „wesentlich erschwert oder gar unmöglich gemacht“ wird. Bereits die Aussicht auf ein Gerichtsverfahren dürfte für kleinere Wahlvorschlagsträger eine wesentliche Erschwernis ihres Wahlkampfes darstellen. Was für größere Parteien zunächst ein Ärgernis bleibt, kann für kleinere wahlentscheidend sein.

Zudem stellt bereits der Druck von Plakaten und Informationsmaterial Parteien und sonstige Wahlvorschlagsträger vor erhebliche finanzielle Herausforderungen. Berichte über die Nötigung einzelner Parteimitglieder zu Zahlungen aus privater Tasche wecken Misstrauen bezüglich der Vergabe von Erstkandidaturen innerhalb von Parteien. Die vollständige Ausnahme von Parteien im Wahlkampf von Sondernutzungsgebühren für Plakate und Informationsstände soll wieder mehr Gerechtigkeit unter den verschiedenen Wahlvorschlagsträgern herstellen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1: Änderung des Brandenburgischen Straßengesetzes

Zu Nummer 1:

Im bisherigen § 18 wird ein neuer Absatz 3 eingefügt. Demnach ist Plakatwerbung in unmittelbarem Zusammenhang mit Wahlen, Volksentscheiden und Bürgerentscheiden für einen Zeitraum von zwei Monaten vor bis spätestens zwei Wochen nach dem Wahl- oder Abstimmungstag zu genehmigen. Dies gilt für die Dauer der Eintragsfrist auch für Plakatwerbung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Volksbegehren und Bürgerbegehren steht.

Satz 3 stellt klar, dass das bisherige Ermessen der Gemeinden, Plakatwerbung durch Satzung zu regeln, stark reduziert wird. Demnach sollen Satzungen, die die Größe und Standorte von Werbeanlagen zum Zwecke der Wahlwerbung beschränken, nur noch zum Schutz von Orten von historisch herausragender überregionaler Bedeutung zulässig sein. Darunter fallen mit Sicherheit die Gedenkstätte Sachsenhausen oder das Schloss und der Park Sanssouci.

Zu Nummer 2, 4 und 5:

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung infolge der Einfügung des neuen § 18 Abs. 3.

Zu Nummer 3:

Im bisherigen § 21 wird ein neuer Absatz 3 eingefügt. Demnach sollen Plakatwerbung und Informationsstände im Zusammenhang mit allgemeinen Wahlen, Volksbegehren oder Volksentscheiden von Sondernutzungsgebühren befreit sein. Dies erstreckt sich auf den gesamten Geltungsbereich des § 21 Straßengesetz und betrifft sowohl Parteien als auch andere Wahlvorschlagsträger.

Die unabhängig von einer Sondernutzungserlaubnis erforderliche straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO in Verbindung mit der Allgemeinverfügung des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung Abteilung 4 – Straßenverkehr – vom 18. November 2015 bleibt unberührt.

Artikel 2: Inkrafttreten

Der Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.