



Da das Thema Plakatierung im Vorfeld von Wahlen in der kommunalen Praxis vereinzelt für Diskussionen in den Gremien sorgt, soll im Folgenden ein kurzer Überblick zu drei häufig an den Gemeindetag herangetragenen Fragestellungen bezüglich der Plakatierungen im Vorfeld von Wahlen gegeben werden.

1.) Die Begrenzung der Anzahl der Wahlplakate

Die Rechtsprechung geht davon aus, dass das Aufstellen von Plakatträgern eine Sondernutzung darstellt und dementsprechend die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis erforderlich ist (BVerwGE 47, 280 (282); BVerwGE 56, 63 ff.; BVerwG, NJW 1978, 1933 (1934); VG München, BayVBl. 2007, 732 ff). Folglich ist das Plakatieren nur mit entsprechender Genehmigung möglich. Das behördliche Ermessen ist jedoch im Regelfall durch verfassungsrechtlich garantierte Grundsätze (Bedeutung von Wahlen für einen demokratischen Staat (Art.28 Abs.1 S.2 und Art. 38 Abs.1 GG); Bedeutung der Parteien für Wahlen (Art. 21 GG und §§1 f. ParteiG)) in erheblichem Umfang begrenzt, sodass im Regelfall ein Anspruch einer Partei auf Erteilung der Erlaubnis besteht.

Diese besondere Verdichtung des Ermessens in einen Anspruch auf Erteilung der Sondernutzungserlaubnis besteht jedoch nur in unmittelbaren Wahlkampfzeiten (Morlok, Martin, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2006, Band II, Art.21, Rn. 60, m.w.N.). Eine einheitliche Definierung dieses Zeitraumes der unmittelbaren Wahlkampfzeiten wurde bisher jedoch noch nicht vorgenommen. Das Bundesverwaltungsgericht verwendet hier nur Begriffe wie „in Zeiten unmittelbarer Wahlvorbereitung“ oder „verhältnismäßig kurze Wahlkampfzeiten“ (BVerwGE 56, 56 (59, 61)). Es lässt insbesondere offen, ob von einem Zeitraum von vier Wochen ausgegangen werden kann (BVerwGE 47, 280 (293); BVerwGE 47, 293 (300)). Das OVG Saarland bemisst den Zeitraum der „heißen Phase“ auf „regelmäßig jedenfalls die letzten vier Wochen vor dem Wahltermin“ (OVG Saarland, NVwZ-RR 1999, 218 f.).

Ein Antrag auf Erteilung der Sondernutzungserlaubnis kann auch dann abgelehnt werden, wenn die beabsichtigte Wahlwerbung zu einer Verkehrsgefährdung führen würde (BVerwGE 47, 280 (284)). Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn die Sicht auf eine Kreuzung oder Ampelanlage versperrt ist (VGH Baden-Württemberg, DÖV 1987, 874 f.).

Darüber hinaus ist es möglich, den Anspruch der Parteien auf Erteilung der Sondernutzungserlaubnis durch schützenswerte Interessen der kommunalen Körperschaften zu begrenzen. Das BVerfG bejahte die Möglichkeit der zuständigen Behörden die Anzahl der Wahlplakate und deren Aufstellungsort zu bestimmen, um eine wochenlange Verschandelung und Verschmutzung des Stadtbildes durch „wildes Plakatieren“ zu verhindern (BVerwGE 47, 293 (296)) und um einen besonders schützenswerten historischen Stadtkern von einer Sichtwerbung für Wahlzwecke gänzlich freizuhalten (BVerwGE 47, 280 (284)). Entscheidend ist dabei jedoch, dass eine für die Selbstdarstellung der jeweiligen Partei notwendige und angemessene Wahlpropaganda weiterhin möglich bleibt (BVerwGE 47, 280 (285 ff.)). Um dies zu gewährleisten, ist es zulässig und gegebenenfalls sogar notwendig, die Parteien bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Wahlwerbbezwecke nach ihrer Bedeutung ungleich zu behandeln (BVerwGE 47, 280 (285 ff.); VG Gelsenkirchen, NWVBl 1999, 106 (107); OVG Bremen, NordÖR 2003, 251 f.). Der unterschiedliche Umfang der Wahlwerbung

ergibt sich aus dem Grundsatz der „abgestuften Chancengleichheit“, der er in § 5 ParteiG seinen gesetzlichen Niederschlag gefunden hat (BVerwGE 47, 280 (285 ff.); VG Gelsenkirchen, NWVBI 1999, 106 (107); OVG Bremen, NordÖR 2003, 251 f.). Die Bedeutung der Parteien bemisst sich insbesondere auch nach den Ergebnissen der vorangegangenen Wahlen. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes sind jedoch jeder Partei, die Stellplätze für Wahlplakate beansprucht, mindestens fünf Prozent der bereitgestellten Plätze zur Verfügung zu stellen. (BVerwGE 47, 280 (291))

2.) Der Schutzbereich für die Plakatierung vor Wahllokalen

Wahlplakate, die besonders nah an Wahllokalen aufgehängt sind, können einen Verstoß gegen §§ 1, 32 Abs. 1 Nr.2 KomWG i.V.m § 28 Abs. 2 KomWO darstellen. Nach § 28 Abs. 2 KomWO sind während der Wahlzeit in und an dem Gebäude, in dem sich der Wahlraum befindet, sowie unmittelbar vor dem Zugang zu dem Gebäude jede Beeinflussung der Wähler durch Wort, Ton, Schrift oder Bild sowie jede Unterschriftensammlung verboten. Ein Wahlplakat in unmittelbarer Nähe zum Wahllokal kann einen Verstoß gegen § 28 Abs. 2 KomWO darstellen, wenn das fragliche Plakat eine Beeinflussung der Wähler durch Schrift und Bild während der Wahlzeit unmittelbar vor dem Zugang zu dem Gebäude, in dem sich der Wahlraum befindet, darstellt (VGH Kassel, Urteil vom 06.12.1990 - 6 UE 1488/90; VG Karlsruhe, 13.04.2017, 10 K 6725/16; Schreiber, BWahlG, 9. Aufl., 32 Rn. 3; Quecke/Gackenholz/Bock, Kommunalwahlrecht in Baden-Württemberg, 6. Aufl.; § 19 KomWG Rn. 11).

Als Zugang zu dem Gebäude ist grundsätzlich dessen Eingang anzusehen, ausnahmsweise aufgrund der örtlichen Verhältnisse auch der Zugang zu dem Grundstück, auf dem sich das Gebäude befindet (vgl. Schreiber, a.a.O., § 32 Rn. 1). Wie der unmittelbare Zugang zum Gebäude abzugrenzen ist, hängt von den örtlichen Gegebenheiten im Einzelfall ab. Maßgeblich ist, dass die Wahlberechtigten das Gebäude betreten können, ohne unmittelbar zuvor durch Wahlpropaganda massiv (Schreiber, a.a.O., § 32 Rn. 1) behindert oder beeinflusst zu werden (Quecke/Gackenholz/Bock, a.a.O., § 19 Rn. 11). Die Wahlberechtigten dürfen sich nicht zu einem bestimmten politischen Bekenntnis veranlasst, zumindest nicht gezwungen sehen (Schreiber, a.a.O.). (VG Karlsruhe, 13.04.2017, 10 K 6725/16)

Eine genaue Entfernung, die Wahlplakate zu einem Wahllokal einzuhalten haben, ist gesetzlich nicht strikt vorgegeben. Das Landesinnenministerium geht von einem notwendigen Abstand von etwa 20m um den Zugang zum Wahlgebäude aus (Innenministerium Baden-Württemberg, Hinweise für die Durchführung von Wahlkämpfen (Stand 2020), S.8). Hinsichtlich der Bewertung der Frage, ob eine Wahlbeeinflussung vorliegt, ist jedoch nicht der Abstand nach Luftlinie, sondern die Länge des tatsächlich zu gehenden Weges entscheidend (VG Karlsruhe, 13.04.2017, 10 K 6725/16). Das VG Karlsruhe vertritt die Auffassung, dass bei der Frage der Wahlbeeinflussung zudem nicht allein nicht der Standort des Plakates, sondern vielmehr der Einwirkungsort ausschlaggebend ist. Entsprechend ist bei der Frage der Wahlbeeinflussung nicht nur zu beachten, wo das Plakat tatsächlich hängt, sondern bis wohin es (gut) zu sehen ist (VG Karlsruhe, 13.04.2017, 10 K 6725/16).

3.) Plakatierungsvorgaben und deren nachträgliche Änderung

Im Urteil zur Bürgermeisterwahl ins Weinsberg (VGH Baden-Württemberg, 24.01.2023, 1 S 359/22) bestätigte der VGH die bisherige Rechtsprechung u.a. auch die oben erwähnte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, dass Wahlbewerber grundsätzlich Anspruch auf Genehmigung des Aufstellens von Wahlplakaten haben (BVerwG, Urteil vom 13.12.1974, Az. VII C 42.72 – juris Rn. 13). Die Gemeinden sind dabei insoweit in ihrer Entscheidung hinsichtlich der Art und Weise der Zulassung von Wahlsichtwerbung eingeschränkt, als jedenfalls im Ergebnis jeweils angemessene Wahlbewerbungsmöglichkeiten sichergestellt sein müssen, d.h. der allgemein in Art. 3 GG sowie speziell für Wahlen und Parteien in Art. 28 Abs. 1 S. 2, 38 Abs. 1 GG und in § 5 PartG niedergelegte Gleichheitssatz beachtet und schließlich sonstigen sich aus Bundesverfassungsrecht ergebenden Rechtsgrundsätzen, wie insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Rechnung getragen werden muss (ebd.).

Aus diesen Grundsätzen folge, so der VGH, dass die Behörden bei Anfragen im Hinblick auf die Zulässigkeit von Wahlplakaten zur Wahrung des Grundsatzes der Chancengleichheit verpflichtet seien und für den einzelnen Wahlbewerber berechenbar und transparent agieren müssten. Üblicherweise bedienten sie sich hierbei eigens aufgestellter Plakatierungsvorgaben. Sofern es solche – wie im erwähnten Falle der Stadt Weinsberg – nicht gebe, dürften Bewerber im öffentlichen Raum (unter Beachtung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften) unbegrenzt Plakate aufstellen.

Gegen diese Grundsätze hatte die Stadt Weinsberg, die eben über keine Plakatierungsvorgaben verfügte, nach Auffassung des VGH durch die falsche Auskunft über eine angebliche Limitierung der Zahl der Wahlplakate verstoßen. Der VGH wies ferner – auch dies in Fortführung der bisherigen Rechtsprechung – darauf hin, dass eine Kommune nicht einfach während des Wahlkampfes ihre Plakatierungsrichtlinien ändern bzw. von ihren bisherigen Auskünften (wie im Falle der Stadt Weinsberg) im Laufe des Wahlkampfes abweichen dürfe (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 02.05.2019, Az. 1 S 581/19 – juris, Rn. 39).

Eine Änderung der Plakatierungsvorgaben kurz vor oder während eines bereits erfolgenden Wahlkampfes ist folglich mit hohen rechtlichen Risiken behaftet, da die Änderung der Vorgaben in der Regel mindestens eine der plakatierenden Parteien oder Bewerber gegenüber den anderen bevorzugt oder benachteiligt. So entschied der VGH Baden-Württemberg in andere Sache, dass es eine gesetzwidrige Wahlbeeinflussung darstelle, wenn die Plakatierungsrichtlinie während des Wahlkampfes so abgeändert wird, dass nach der Änderung Plakate bis zur Größe A0, statt wie zuvor bis zur Größe A1, zugelassen werden, wenn der Amtsinhaber zuvor verbotenerweise A0 Plakate aufgehängt hat (VGH Baden-Württemberg, 03.05.2019, 1 S 581/19). Um die Notwendigkeit nachträglicher Änderungen zu vermeiden, ist es empfehlenswert die Plakatierungsvorgaben im Vorfeld der Wahlen klar festzulegen. So kann bei Anfragen auf diese verwiesen und Unklarheiten vermieden werden.