SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Straßenrechtliche Sondernutzungsgebühren für Wahlsichtwerbung

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Lechleitner, M. (2017). *Straßenrechtliche Sondernutzungsgebühren für Wahlsichtwerbung.* (Wahlperiode Brandenburg, 6/37). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-54356-8

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

LANDTAG BRANDENBURG

Parlamentarischer Beratungsdienst

Straßenrechtliche Sondernutzungsgebühren für Wahlsichtwerbung

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 1. September 2017

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A. Auftrag 2
B. Stellungnahme 3
I. Geltende Rechtslage 3
1. Ordnungsrecht 3
2. Straßenrecht 4
a) Wahlsichtwerbung als erlaubnispflichtige Sondernutzung 4
b) Erhebung von Sondernutzungsgebühren 6
aa) Gebührenfreiheit nach den Sondernutzungsgebühren-verordnungen des Landes 6
bb) Sondernutzungsgebührensatzungen der Kommunen 7
(1) Vorgaben für die Gebührenbemessung 7
(2) Pflicht zur Gebührenerhebung? 8
(3) Abgrenzung zur Verwaltungsgebühr 9
3. Die Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage zu Sondernutzungsgebühren für Wahlsichtwerbung 9
II. Handlungsmöglichkeiten des Landes 9
1. Exekutive 9
2. Legislative 10
III. Ergebnis 12

A. Auftrag

Einige Gemeinden im Land Brandenburg erheben Sondernutzungsgebühren für die Wahlwerbung mit Plakaten im öffentlichen Straßenraum. Die Rechtmäßigkeit dieser Praxis war Gegenstand einer Kleinen Anfrage[1], die von der Landesregierung zwischenzeitlich beantwortet worden ist.[2] Vor diesem Hintergrund wurde der Parlamentarische Beratungsdienst gebeten zu prüfen,

---

1 Kleine Anfrage Nr. 2732: Wahlwerbung der Parteien – Gebührenerhebung in der Gemeinde Letschin, LT-Drs. 6/6696.

2 Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 2732, LT-Drs. 6/6924.

– ob die rechtliche Einschätzung der Landesregierung in der Antwort auf die Kleine Anfrage zutreffend ist und

– welche Handlungsmöglichkeiten der Landesgesetzgeber oder die Landesregierung haben, um zu verhindern, dass durch finanzträchtige Satzungsentscheidungen von Kommunen Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber – egal ob Parteien, politische Vereinigungen, Wählergruppen oder Einzelbewerberinnen und Einzelbewerber – daran gehindert werden, in einer Kommune in angemessener Form für ihre politischen Ziele im Vorfeld der Wahlen zu werben.

B. Stellungnahme

Zur Beantwortung der Fragen wird zunächst die geltende Rechtslage im Hinblick auf die Erhebung von Sondernutzungsgebühren für Wahlplakatwerbung dargelegt (I.). Sodann wird auf die Handlungsmöglichkeiten der Landesregierung und des Landesgesetzgebers zur Steuerung der Gebührenerhebung eingegangen (II.). Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst (III.).

I. Geltende Rechtslage

Das Aufstellen oder Aufhängen von Wahlplakaten (Wahlsichtwerbung) im öffentlichen Straßenraum kann unter verschiedenen rechtlichen Aspekten betrachtet werden.

1. Ordnungsrecht

So regelt § 1 Abs. 2 Nr. 10 der Brandenburgischen Bauordnung, dass die Bauordnung nicht für „Wahlwerbung für die Dauer eines Wahlkampfes“ gilt.

Für die straßenverkehrsrechtliche Beurteilung der Wahlsichtwerbung ist insbesondere § 33 Abs. 1 der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) maßgeblich. Danach ist u.a. außerhalb geschlossener Ortschaften jede Werbung und Propaganda durch Bild oder Schrift verboten, wenn dadurch Verkehrsteilnehmer in einer den Verkehr gefährdenden oder erschwerenden Weise abgelenkt oder belästigt werden können. Auch durch innerörtliche Werbung und Propaganda darf der Verkehr außerhalb geschlossener Ortschaften nicht in solcher Weise gestört werden. Auf der Grundlage von § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO hat das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg eine Allgemeinverfügung erlassen, die Plakatwerbung innerhalb einer Zeit von zwei Monaten unmittelbar vor

dem Wahltag unter näher beschriebenen Voraussetzungen erlaubt.[3] Gemäß Ziffer 7 der Allgemeinverfügung gelten die Bestimmungen sinngemäß auch für Plakatwerbung im Rahmen von Volksbegehren und Volksentscheiden bzw. Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden.[4]

2. Straßenrecht

Von den straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, die der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs dienen, sind die straßenrechtlichen Regelungen zu unterscheiden.[5] Diese betreffen die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Straßen und bestimmen u.a., wer unter welchen Voraussetzungen die öffentlichen Straßen benutzen darf.[6] Für die Bundesfernstraßen finden sich diese Bestimmungen im Bundesfernstraßengesetz (FStrG). Die Benutzung der übrigen öffentlichen Straßen, also insbesondere der Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen, ist landesrechtlich im Brandenburgischen Straßengesetz (BbgStrG) geregelt.

a) Wahlsichtwerbung als erlaubnispflichtige Sondernutzung

Beide Gesetze unterscheiden zwischen dem Gemeingebrauch der öffentlichen Straßen und der Sondernutzung. Gemeingebrauch ist die Straßenbenutzung im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften innerhalb der verkehrsüblichen Grenzen. Er ist jedermann grundsätzlich ohne Erlaubnis gestattet (§ 14 Abs. 1 Satz 1 BbgStrG, § 7 Abs. 1 Satz 1 FStrG). Die über den Gemeingebrauch hinausgehende Nutzung ist Sondernutzung. Sie bedarf grundsätzlich einer Erlaubnis (Sondernutzungserlaubnis).

Die ständige verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung geht davon aus, dass das Aufstellen oder Anbringen von Wahlplakaten im öffentlichen Straßenraum nicht vom Gemeinge-

---

3 Lautsprecher- und Plakatwerbung auf öffentlichen Straßen aus Anlass von allgemeinen Wahlen, Volksbegehren, Volksentscheiden, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Land Brandenburg, Allgemeinverfügung des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung vom 18. Nov. 2015, ABl. Nr. 48, S. 1285.

4 Dabei sind für Volks- und Bürgerbegehren besondere Fristen vorgesehen: So ist beispielsweise eine Plakatwerbung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit einem Volksbegehren steht, für sechs Monate während der Eintragungsfrist gestattet.

5 Ziff. 4 der Allgemeinverfügung (Fn. 3) bestimmt ausdrücklich, dass die straßenrechtlichen Regelungen unberührt bleiben.

6 Für Wahlwerbung relevant sein kann auch § 24 BbgStrG, der Regelungen zu baulichen Anlagen und Anlagen der Außenwerbung an Straßen enthält. So dürfen beispielsweise nach § 24 Abs. 7 Satz 2 BbgStrG an Brücken über Landes- oder Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten Anlagen der Außenwerbung nicht angebracht werden.

brauch umfasst ist und daher eine erlaubnispflichtige Sondernutzung darstellt.[7] Dies wird damit begründet, dass ortsfeste Werbung nicht im Zusammenhang mit der Verkehrsfunktion der Straße steht. Die Straßennutzung zum Zwecke der Kommunikation mit anderen Verkehrsteilnehmern sei nur Gemeingebrauch, wenn die Straße zum Aufenthalt oder zur Fortbewegung benutzt wird, nicht jedoch zum Aufstellen oder Anbringen von Gegenständen, die in den Verkehrsraum hineinragen.[8]

Nach der Rechtsprechung besteht im Vorfeld von Wahlen[9] ein Anspruch der Wahlbewerber auf Erteilung der Sondernutzungserlaubnis.[10] Dieser Anspruch besteht aber nicht unbeschränkt. So können Standorte aus Gründen der Verkehrssicherheit abgelehnt werden. Auch können – etwa um das Stadtbild vor wildem Plakatieren zu schützen – Beschränkungen im Hinblick auf Anzahl und Aufstellungsorte der Plakate vorgegeben werden. Dabei haben die zuständigen Behörden aber zu beachten, dass eine flächendeckende Wahlwerbung möglich sein muss. Bei einer begrenzten Zahl von Aufstellungsmöglichkeiten ist die Sondernutzungserlaubnis unter dem Gesichtspunkt der abgestuften Chancengleichheit nach der Bedeutung der Parteien zu erteilen, wobei auch kleineren Gruppierungen ein Mindestmaß an Stellfläche (etwa 5 Prozent der Gesamtfläche) zuzubilligen ist und der größten Partei nicht mehr als das Vier- bis Fünffache des Anteils der kleinsten Partei zuzuweisen ist.[11]

---

7 BVerwG, Urt. vom 13. Dez. 1974, Az. VII C 42.72, juris, Rn. 11; zuletzt etwa VG Schleswig, Beschl. vom 22. Jan 2016, Az. 3 B 8/16, juris, Rn. 20; für Brandenburg siehe *Jupe*, Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht in Brandenburg, Losebl. Stand 2017, Kennz. 12.00, S. 24; zum Bundesfernstraßengesetz *Grupp*, in: Marschall, Bundesfernstraßengesetz, 6. Aufl. 2012, § 8 Rn. 16 m.w.N.; vgl. auch § 11 Abs. 2a Satz 1 Berliner Straßengesetz: „Werbeanlagen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Wahlen, Volksentscheiden und Bürgerentscheiden stehen, sind ausschließlich für einen Zeitraum von sieben Wochen vor bis spätestens eine Woche nach dem Wahl- oder Abstimmungstag zu erlauben“.

8 BVerwG, Urt. vom 7. Juni 1978, Az. 7 C 5/78, juris, Rn. 12.

9 Zur genauen Bemessung des Zeitraums vgl. die Übersicht in der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit und Grenzen von Wahlkampfbeschränkungen der Parteien, 2016, S. 6, die hier abrufbar ist:

https://www.bundestag.de/blob/412078/045c36c02ee52cd25f81c338875ca094/wd-3-315-14-pdf-data.pdf.

10 BVerwG, Urt. vom 13. Dez. 1974, Az. VII C 42.72, juris, Rn. 12; dies gilt nicht nur für Parteien, sondern auch für andere Wahlbewerber, vgl. *Jupe* (Fn. 7), S. 25. Zur Erlaubniserteilung für politische Werbemaßnahmen außerhalb des Wahlkampfes siehe *Grupp* (Fn. 7), Rn. 16, und BVerwG, Urt. vom 7. Juni 1978, Az. 7 C 6/78, juris, Rn. 14 ff.

11 Vgl. zum Ganzen BVerwG, Urt. vom 13. Dez. 1974, Az. VII C 42.72, juris, Rn. 13 ff., und Urt. vom 13. Dez. 1974, Az. VII C 43.72, juris, Rn. 10 ff.; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschl. vom 23. Aug. 2011, Az. 1 M 146/11, juris, Rn. 21 ff.; a.A. *Friehe*, Straßenrechtliche Wahlkampflenkung, NVwZ 2016,

Zuständig für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis sind für die Ortsdurchfahrten die Gemeinden, im Übrigen die Straßenbaubehörden (§ 8 Abs. 1 Satz 2 FStrG, § 18 Abs. 1 Satz 2 BbgStrG). Dies sind (außerhalb der Ortsdurchfahrten) für Landesstraßen der Landesbetrieb Straßenwesen, für Kreisstraßen die Landkreise und kreisfreien Städte und für Gemeindestraßen die Gemeinden (§ 46 Abs. 2 BbgStrG). Für Bundesfernstraßen ist ebenfalls der Landesbetrieb Straßenwesen zuständig (§ 1 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2e der Fern- und Landesstraßenzuständigkeitsverordnung[12]).

Die Gemeinden können durch Satzung bestimmte Sondernutzungen, also auch die Wahlsichtwerbung, in den Ortsdurchfahrten und in den Gemeindestraßen von der Erlaubnispflicht befreien und die Ausübung regeln. Soweit sie nicht Träger der Straßenbaulast sind, bedarf die Satzung der Zustimmung der Straßenbaubehörde (§ 18 Abs. 1 Satz 4 und 5 BbgStrG, § 8 Abs. 1 Satz 4 und 5 FStrG).

b) Erhebung von Sondernutzungsgebühren

Für die Sondernutzung öffentlicher Straßen kann nach § 21 BbgStrG, § 8 Abs. 3 FStrG eine Gebühr erhoben werden (Sondernutzungsgebühr).[13] Zuständig für die Gebührenerhebung sind für Ortsdurchfahrten die Gemeinden, im Übrigen die Träger der Straßenbaulast (§ 21 Abs. 1 Satz 2 BbgStrG, § 8 Abs. 3 Satz 2 FStrG).

aa) Gebührenfreiheit nach den Sondernutzungsgebührenverordnungen des Landes

Im Rahmen der Zuständigkeit des Landes sind die Sondernutzungsgebühren in zwei Verordnungen geregelt: in der Verordnung über die Erhebung von Gebühren für Sondernutzungen an Landesstraßen[14] und in der Verordnung über die Erhebung von Gebühren für Sondernutzungen an Bundesfernstraßen[15]. Beide Verordnungen sehen unter der Tarifstel-

---

S. 887, 891: Maßgebend für die Verteilung der Plakatflächen sei das Prioritätsprinzip, so dass es zu einem „fairen Wettlauf um die Plakatflächen“ kommt.

12 Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Bundesfernstraßengesetz und dem Brandenburgischen Straßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 2005, GVBl. II Nr. 9, S. 161, zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Jan. 2015, GVBl. II Nr. 3.

13 Zur Zulässigkeit der Gebühr für Wahlsichtwerbung BVerwG, Urt. vom 7. Juni 1978, Az. 7 C 5/78, juris, Rn. 19; siehe auch BVerfG, Beschl. vom 22. Dez. 1976, Az. 1 BvR 306/76, NJW 1977, S. 671: keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Sondernutzungsgebühr für das Aufstellen eines Informationsstandes; a.A. *Friehe* (Fn. 11), S. 891.

14 Sondernutzungsgebührenverordnung vom 14. Sept. 1993, GVBl. II Nr. 73, S 668.

15 Sondernutzungsgebührenverordnung vom 21. Sept. 1993, GVBl. II Nr. 70, S. 650.

le Nr. 4.72 für nicht gewerbliche Werbeanlagen, Schilder, Transparente, Fahnen, einschl. Pfosten und Masten vor, dass die Sondernutzung gebührenfrei ist. Da Wahlsichtwerbung nicht gewerblich ist, werden also im Geltungsbereich dieser Verordnungen für das Aufstellen und Anbringen von Wahlplakaten keine Sondernutzungsgebühren erhoben.

bb) Sondernutzungsgebührensatzungen der Kommunen

Soweit die Sondernutzungsgebühr den Landkreisen und Gemeinden zusteht, können sie die Gebühren durch Satzung regeln (§ 21 Abs. 2 Satz 2 BbgStrG, § 8 Abs. 3 Satz 5 FStrG). Es steht demnach grundsätzlich im Ermessen des gemeindlichen bzw. kreislichen Satzungsgebers, ob er für die Wahlsichtwerbung eine Sondernutzungsgebühr vorsieht oder nicht.

(1) Vorgaben für die Gebührenbemessung

Entscheidet sich der Satzungsgeber für eine Gebührenerhebung, muss er die Vorgaben des § 21 Abs. 1 Satz 3 BbgStrG (bzw. des § 8 Abs. 3 Satz 6 FStrG) beachten. Danach sind bei der Bemessung der Gebühren Art und Ausmaß der Einwirkungen auf die Straße und den Gemeingebrauch sowie das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners zu berücksichtigen. Da mit der Wahlwerbung kein wirtschaftliches Interesse verbunden ist, muss der Gebührensatz hierfür unter dem Gebührensatz für kommerzielle Außenwerbung liegen.[16]

Außerdem ist der Gleichheitssatz (Art. 12 Abs. 1 LV, Art. 3 Abs. 1 GG) zu beachten. Gewährt die Satzung für bestimmte Arten nichtkommerzieller Plakatwerbung eine Gebührenreduzierung oder sogar eine Gebührenbefreiung, so darf der Gebührensatz für die Wahlsichtwerbung nicht höher sein, sofern nicht eine Rechtfertigung für die Schlechterstellung der Wahlwerbung gegeben ist. Ein solcher Rechtfertigungsgrund dürfte aufgrund der Bedeutung von Wahlen für ein demokratisches Gemeinwesen regelmäßig fehlen.

Nach der Rechtsprechung darf die Sondernutzungsgebühr zudem die Wahlwerbung nicht wesentlich erschweren oder unmöglich machen.[17]

---

[16] VG Dresden, Urt. vom 19. Dez. 2001, Az. 12 K 149/00, juris, Rn. 13.

[17] Vgl. BVerfG, Beschl. vom 22. Dez. 1976, Az. 1 BvR 306/76, NJW 1977, S. 671.

(2) Pflicht zur Gebührenerhebung?

Liegt eine wirksame satzungsrechtliche Grundlage für die Gebührenerhebung vor, müssen die Gemeinden und Landkreise diese Gebühren vollständig erheben, sofern nicht ausnahmsweise die Voraussetzungen für einen (Teil-)Erlass aus Billigkeitsgründen[18] nach § 12c Abs. 2 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Brandenburg (KAG), eine abweichende Festsetzung nach § 163 der Abgabenordnung (i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 4b KAG) oder eine Niederschlagung nach § 261 der Abgabenordnung (i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 6b KAG) vorliegen.

Besteht in einer Kommune keine Rechtsgrundlage für die Erhebung einer Sondernutzungsgebühr für Wahlwerbung – sei es, weil bislang überhaupt keine Sondernutzungsgebührensatzung beschlossen wurde, sei es, weil eine solche Satzung eine Gebührenbefreiung für Wahlplakate vorsieht – so hat sie eine Gebührenerhebung in Betracht zu ziehen, wenn sie den nach § 63 Abs. 4 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vorgeschriebenen Haushaltsausgleich nicht erreicht und nach § 63 Abs. 5 BbgKVerf ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen ist.

§ 63 Abs. 5 Satz 1 BbgKVerf verlangt die Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten und die Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten. Das Gesetz schreibt zwar die einzelnen Maßnahmen der Haushaltssicherung nicht vor. Denkbar ist daher, dass der Haushaltsausgleich auch mit einer Verringerung der Aufwendungen zu erreichen ist, Ertragserhöhungen also nicht erforderlich sind. Sofern dies jedoch nicht möglich ist und auch andere Ertragsverbesserungen ausgeschöpft sind, werden auch die freiwilligen Gebührenbefreiungen in das Konzept einzubeziehen sein.[19] Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Erhebung von Steuern nach § 3 Abs. 2 Satz 1 KAG, § 64 Abs. 2 BbgKVerf grundsätzlich nachrangig zur Finanzierung durch Gebühren ist.

---

[18] Zum Erlass der Verwaltungsgebühr für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis vgl. VG Stade, Urt. vom 14. Aug. 2002, Az. 1 A 227/02, juris.

[19] Vgl. im Einzelnen den Runderlass des Ministeriums des Innern in kommunalen Angelegenheiten Nr. 1/2013, Maßnahmen und Verfahren der Haushaltssicherung und der vorläufigen Haushaltsführung; nach Ziff. 2.4 Buchst. k dieses Runderlasses gehört zu den Kriterien für die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes bei Überschreiten des mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanungszeitraums (der gem. § 72 Abs. 1 BbgKVerf fünf Jahre beträgt): die „Ausschöpfung der gesetzlich zugelassenen Möglichkeiten für die Erhebung von örtlichen Steuern, Gebühren und Abgaben“. Der Erlass ist hier abrufbar:

http://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/rerl_1_13.

(3) Abgrenzung zur Verwaltungsgebühr

Von der Sondernutzungsgebühr zu unterscheiden ist die Verwaltungsgebühr, die für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis erhoben werden kann.[20] Mit der Sondernutzungsgebühr werden die Vorteile der über den Gemeingebrauch hinausgehenden Straßennutzung abgegolten, mit der Verwaltungsgebühr hingegen die Kosten der zuständigen Behörde für die Bearbeitung des Antrags auf Erlaubniserteilung. Soweit die Gemeinden oder Landkreise zuständig sind, erfolgt die Erhebung von Verwaltungsgebühren auf der Grundlage einer Satzung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 und § 5 KAG.

3. Die Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage zu Sondernutzungsgebühren für Wahlsichtwerbung

Aus dem oben Dargelegten ergibt sich, dass die Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage zur Erhebung von Sondernutzungsgebühren für Wahlwerbung im gebotenen Umfang die Rechtslage und aktuelle Rechtsprechung zutreffend wiedergibt. Dies gilt auch für die Antwort auf die Frage Nr. 11 zur Gebührenerhebung der Gemeinden in Haushaltssicherung. Hier geht die Antwort allerdings nur auf den Fall ein, dass die Gebührensatzung der Gemeinde bereits eine Sondernutzungsgebühr für Wahlplakate vorsieht. Die Fragesteller dürften aber auch den Fall im Blick gehabt haben, dass eine Gemeinde, die ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen hat, bislang eine solche Gebühr noch nicht in der Satzung geregelt hat bzw. eine Gebührenbefreiung für Wahlwerbung vorsieht. Hierzu wird auf die Ausführungen unter B.I.2.b)bb)(2) verwiesen.

II. Handlungsmöglichkeiten des Landes

1. Exekutive

Soweit eine Kommune rechtswidrige Sondernutzungsgebühren erhebt, etwa weil der Gebührensatz im Vergleich zur kommerziellen Werbung nicht reduziert ist oder ohne sachlichen Grund höher ist als der Gebührensatz für andere nichtkommerzielle Werbung, kann das Land im Wege der staatlichen Aufsicht, insbesondere durch eine Beanstandung der rechtswidrigen Satzung, tätig werden.

Da die Erhebung von Sondernutzungsgebühren gesetzlich weder als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung noch als Auftragsangelegenheit ausgestaltet ist, handelt es sich

---

[20] Siehe BVerwG, Urt. vom 7. Juni 1978, Az. 7 C 5/78, juris, Rn. 19.

um eine Selbstverwaltungsangelegenheit. Die staatliche Aufsicht beschränkt sich daher auf eine Rechtsaufsicht (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 1 BbgKVerf).[21] Allgemeine Weisungen oder Runderlasse, die mit Anspruch auf Verbindlichkeit gegenüber den Kommunen Vorgaben für die Erhebung von Sondernutzungsgebühren für die Wahlsichtwerbung machen oder diese sogar verbieten wollen, sind hier unzulässig. Denkbar wäre jedoch ein beratendes Rundschreiben, das unverbindliche Hinweise zum rechtlichen Rahmen der Gebührenerhebung gibt.

Soweit nicht den Kommunen, sondern dem Land die Zuständigkeit zur Regelung der Sondernutzungsgebühren zugewiesen ist, hat die Landesregierung, wie oben unter B.I.2.b)aa) dargelegt, eine Gebührenbefreiung für Wahlsichtwerbung geregelt.

2. Legislative

Im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen kann das Land auch gesetzliche Regelungen für die Erhebung von Sondernutzungsgebühren für Wahlsichtwerbung treffen, etwa konkrete Vorgaben für die Gebührenbemessung oder eine Gebührenbefreiung.

Eine solche Bestimmung wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2017 in Schleswig-Holstein eingeführt. Nach § 26 Abs. 3 des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Schleswig-

---

[21] Unklar ist allerdings, ob die Rechtsaufsicht hier durch die Kommunalaufsichtsbehörden oder durch die Straßenaufsichtsbehörden ausgeübt wird. Die Kommunalaufsicht ist die allgemeine Rechtsaufsicht über die Kommunen. Die Straßenaufsicht nach § 44 BbgStrG ist hingegen eine spezielle Form der Rechtsaufsicht. Sie überwacht die Erfüllung derjenigen Aufgaben, die den Trägern der Straßenbaulast nach den gesetzlichen Vorschriften obliegen. Die Erhebung von Sondernutzungsgebühren erfolgt nach § 21 Abs. 1 Satz 2 BbgStrG durch die Träger der Straßenbaulast, in Ortsdurchfahrten von den Gemeinden. Wörtlich verstanden würde dies zu einer Aufspaltung der Aufsicht über die Gemeinden führen: Für die Gemeindestraßen, die in der Straßenbaulast der Gemeinden liegen, ist die Erhebung von Sondernutzungsgebühren eine Aufgabe, die der Gemeinde als Trägerin der Straßenbaulast obliegt. Hier wäre also die Straßenaufsicht zuständig. Für solche Ortsdurchfahrten, die nicht in der Straßenbaulast der Gemeinde liegen, ergibt sich die Aufgabe der Gemeinde zur Erhebung der Sondernutzungsgebühren hingegen nicht aus der Aufgabe als Trägerin der Straßenbaulast, sondern unmittelbar aus der Aufgabenzuweisung in § 21 Abs. 1 BbgStrG. Hier wäre also die Kommunalaufsicht zuständig. Auf die Zuständigkeit für die Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden wirkt sich diese Unklarheit nicht aus, da sowohl die Straßenaufsicht als auch die Kommunalaufsicht vom Landrat in seiner Funktion als allgemeine untere Landesbehörde ausgeübt wird (§ 44 Abs. 3 Satz 2 BbgStrG, § 110 Abs. 1 BbgKVerf). Für andere Zuständigkeitsfragen, insb. die Frage, welches Ministerium in diesen Fällen oberste Aufsichtsbehörde ist, stellt sich die Problematik gleichwohl. Da das Gesetz die Zuständigkeit der Gemeinden für die Erhebung von Sondernutzungsgebühren nicht durchgehend an die Straßenbaulast knüpft, spricht einiges dafür, diese Gebührenerhebung insgesamt nicht als Aufgabe des Straßenbaulastträgers anzusehen, so dass hier keine Zuständigkeit der Straßenaufsicht, sondern der Kommunalaufsicht gegeben sein dürfte.

Holstein[22] sind für Sondernutzungen zum Zwecke der Wahlwerbung Gebühren nicht zulässig.

Falls der brandenburgische Gesetzgeber eine ähnliche Regelung in Erwägung zieht, empfiehlt sich die Berücksichtigung folgender Gesichtspunkte:

Sofern die Gebührenbefreiung auch für die Gemeinde- und Kreisstraßen gelten soll, liegt ein Eingriff in die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 97 Abs. 1 LV und Art. 28 Abs. 2 GG vor, der rechtfertigungsbedürftig ist. Eine solche Rechtfertigung dürfte hier aufgrund der überragenden Bedeutung von Wahlen und damit auch der Wahlwerbung in einem demokratischen Staat und der verhältnismäßig geringen finanziellen Einbußen der Kommunen möglich sein.

Das Konnexitätsprinzip nach Art. 97 Abs. 3 LV dürfte einer solchen Gebührenbefreiung schon deshalb nicht entgegenstehen, weil die Sondernutzungsgebühr nicht der Refinanzierung einer kommunalen Aufgabe dient, sondern der Vorteilsabschöpfung.

Anderes gilt jedoch für die Verwaltungsgebühren, die für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis erhoben werden können. Um hier Konnexitätsprobleme[23] zu vermeiden, könnte klargestellt werden, dass die Erhebung von Verwaltungsgebühren unberührt bleibt.

Eine Gebührenbefreiung darf sich nicht auf Parteien beschränken, sondern muss alle Wahlbewerber umfassen.

Zur Vermeidung von Auslegungsproblemen könnte der Zeitraum, in dem die Plakatierung vor dem Wahltag gebührenfrei ist, genau festgelegt werden. So legt beispielsweise die oben genannte straßenverkehrsrechtliche Allgemeinverfügung[24] unter der Ziffer 2 einen Zeitraum von zwei Monaten fest.[25]

---

22 Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Nov. 2003, GVOBl. S. 631, zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 14. Dez. 2016, GVOBl. S. 999.

23 Die Streichung einer Finanzierungsmöglichkeit ist zwar keine Verpflichtung zur Erfüllung neuer Aufgaben i.S.d. Art. 97 Abs. 3 LV. Das Landesverfassungsgericht hat jedoch mit Recht darauf hingewiesen, dass auch die Änderung des Finanzierungskonzepts konnexitätsrelevant sein kann, siehe BbgVerfG, Urt. vom 14. Feb. 2002, Az. VfGBbg 17/01, juris, Rn. 49 ff.

24 Siehe Fn. 3.

25 Zum Zeitraum, in dem ein Anspruch auf Erteilung der Sondernutzungserlaubnis besteht, siehe Fn. 9.

Es kann überlegt werden, ob und inwieweit eine Gebührenbefreiung auch für Plakate im Zusammenhang mit Bürger- und Volksbegehren bzw. Bürger- und Volksentscheiden gelten soll,[26] etwa nach dem Vorbild der oben erwähnten Allgemeinverfügung (dort unter Ziffer 7).[27]

III. Ergebnis

1. Die rechtliche Einschätzung, die die Landesregierung mit ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage zu den Sondernutzungsgebühren für Wahlsichtwerbung vorgenommen hat, gibt die aktuelle Rechtslage zutreffend wieder. Ergänzend zur Antwort auf die Frage Nr. 11 ist darauf hinzuweisen, dass die Pflicht zum Haushaltsausgleich dazu führen kann, dass freiwillige Gebührenbefreiungen im Rahmen der Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes zu überprüfen sind.

2. Das Land kann gegen rechtswidrige Gebührenerhebungen der Kommunen mit den Mitteln der staatlichen Rechtsaufsicht vorgehen. Verbindliche allgemeine Weisungen oder Runderlasse sind im Rahmen der Rechtsaufsicht nicht zulässig. Zulässig sind jedoch Rundschreiben mit unverbindlichen Hinweisen.

Der Landesgesetzgeber kann regeln, dass die Sondernutzung der Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen zum Zwecke der Wahlwerbung gebührenfrei ist.

---

[26] VG Berlin, Beschl. vom 30. Nov. 2011, Az. 1 A 287/07, juris, Rn. 11 ff.; kritisch *Hecker*, Entsprechen Volksbegehren in ihrer demokratischen Bedeutung den Vorbereitungshandlungen zu Parlamentswahlen?, LKV 2008, S. 260 ff.

[27] Siehe Fn. 3; vgl. auch für die Freie und Hansestadt Hamburg § 2 Abs. 1 Nr. 6 der Gebührenordnung für die Verwaltung und Benutzung der öffentlichen Wege, Grün- und Erholungsanlagen (Verordnung vom 6. Dez. 1994, HmbGVBl. S. 385, zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 6. Dez. 2016, HmbGVBl. S. 539), wonach keine Gebühren erhoben werden für die Sondernutzung „zur Werbung durch politische Parteien vor öffentlichen Wahlen oder Abstimmungen und durch Initiatoren von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden beziehungsweise Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden für das Vorhaben oder vor Abstimmungen“.