

E. 26.9.13

BÜNDNIS 90
DIE GRÜNEN



BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN RATHAUS 53773 HENNEF

AN DEN
BÜRGERMEISTER DER STADT HENNEF
HERRN KLAUS PIPKE
RATHAUS
53773 HENNEF

22136

Wie besprochen
Leb. 10

30/09

FRAKTION IM RAT DER STADT HENNEF

Matthias Ecke
Fraktionsvorsitzender
Detlev Fiedrich
Fraktionsgeschäftsführer
Fraktionsgeschäftsstelle
Rathaus, Raum 2.09, 53773 Hennef
Tel: +49 (2242) 888 200
Fax: +49 (2242) 888 7 200
gruene@hennef.de

Hennef, 18.09.2013

Antrag: Verbindliche Quotierung von Wahlplakaten bei künftigen Wahlen in Hennef

Sehr geehrter Herr Bürgermeister,

hiermit stellt die Fraktion Bündnis90/DIEGRÜNEN folgenden Antrag mit der Bitte um Beschlussfassung in der nächsten Sitzung des zuständigen Ausschusses:

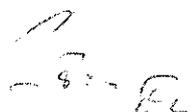
Die Verwaltung möge eine einvernehmliche Lösung entwickeln, um künftig eine verbindliche Quotierung von Wahlplakaten im Stadtgebiet für alle Parteien geltend zu machen.

Im Sinne des Wahlgesetzes sollen alle Parteien gleiche Chancen haben, sich im öffentlichen Raum gleichermaßen darzustellen und zu werben.

Hierbei ist insbesondere das Aufstellen von Wahlkampf-Sammelplakatständer zu prüfen. Es sollen zwischen 10 -15 Plätze in Hennef benannt werden, die jeweils vor Wahlen als Standorte dienen. Entstehende Kosten, die für die Erstanschaffung, Aufstellung, Abbau und der Lagerung durch den Bauhof der Stadt Hennef entstehen, sollen durch einen noch festzulegenden Mietzins erfolgen.

Begründung: Die Bevölkerung reagiert zunehmend mit Unverständnis und Verärgerung auf die Überfrachtung des öffentlichen Raums mit Wahlplakaten. Entgegen der Reglementierung des Plakatierens durch das Ordnungsamt werden Plakate immer häufiger an Bäumen, Verkehrsschildern und privaten Masten aufgehängt, und zudem in einer Dichte, die an einigen zentralen Stellen in der Stadt von vielen Bürgern nur als Verunstaltung der urbanen Landschaft wahrgenommen wird. Vandalistische Zerstörungen von Plakaten werden immer häufiger.

Mit freundlichen Grüßen


Matthias Ecke
Fraktionsvorsitzender


Detlev Fiedrich
Fraktionsgeschäftsführer

Bankverbindung

Bank: KSK Köln, Konto-Nr.: 238 014, BLZ 370 502 99

www.gruene-hennef.de



922

Geltende Erlasse (SMBl. NRW.) mit Stand vom 14.10.2013

**Lautsprecher- und Plakatwerbung aus Anlass von Wahlen,
Volksbegehren und Volksentscheiden in Nordrhein-Westfalen**
Gem. RdErl. d. Ministeriums für Verkehr, Energie und Landesplanung
– III B 2 - 22-33 - u. d. Innenministeriums -11/20-10.10 –
v. 8.8.2003

1

Nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 Straßenverkehrs-Ordnung -StVO- ist der Betrieb von Lautsprechern, nach § 33 Abs. 1 Nr. 3 StVO auch die Plakatwerbung auf öffentlichen Straßen außerhalb geschlossener Ortschaften verboten, wenn dadurch Verkehrsteilnehmer in einer den Verkehr gefährdenden oder erschwerenden Weise belästigt oder abgelenkt werden können. Auch durch innerörtliche Werbung und Propaganda darf der Verkehr außerhalb geschlossener Ortschaften nicht in solcher Weise gestört werden.

Von diesem Verbot werden hiermit gem. § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO für Lautsprecher- und Plakatwerbung

1.1

aus Anlass von Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie

1.2

zur Vorbereitung oder Durchführung von Volksbegehren oder Volksentscheiden nach Art. 68 der Landesverfassung und nach dem Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (VIVBVEG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2004 (GV. NRW. S. 542 / SGV. NRW. 1111) die unter den Nrn. 2 und 3 aufgeführten Ausnahmen genehmigt. Die Ausnahmen gelten in den Fällen der Nr. 1.2 auch für Vereinigungen, die aus Anlass eines Volksbegehrens oder eines Volksentscheides tätig werden.

2

Abweichend von § 33 Abs. 1 Nr. 1 StVO darf

2.1

Lautsprecherwerbung nach Nr. 1.1 während der letzten 4 Wochen vor der Wahl, außer am Wahltag selbst, (vgl. § 10 Abs. 3 Landes-Immissionschutzgesetz (LImSchG - SGV. NRW. 7121) sowie

2.2

Lautsprecherwerbung nach Nr. 1.2

2.2.1

bei Volksbegehren vom Tage der Veröffentlichung der Zulassung der Listenauslegung (§ 11 Abs. 1 VIVBVEG) bis zum Ablauf der Eintrags- oder Nachfrist (§§ 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, 15 Abs. 2 VIVBVEG) und

2.2.2

bei einem Volksentscheid vom Tage der Veröffentlichung des Abstimmungstages bis zum Tage vor dem Abstimmungstag, nicht jedoch am Abstimmungstag (§ 25 VIVBVEG) selbst, unter Beachtung folgender Nebenbestimmungen durchgeführt werden:

- Die Lautsprecherwerbung darf nicht zur Gefährdung des Straßenverkehrs führen; sie muss insbesondere auf verkehrsreichen Straßen (z. B. Ortsdurchfahrten im Zuge der Bundesstraßen) sowie an Verkehrsknotenpunkten unterbleiben. Sie ist ferner unzulässig in der Zeit von 22.00 bis 7.00 Uhr und in Wohngebieten darüber hinaus auch während der Zeit von 13.00 bis 15.00 Uhr.

- Zur Verringerung der Lärmbelästigung sind Musikstücke zwischen den einzelnen Durchsagen so kurz wie möglich zu halten.

3

Abweichend von § 33 Abs. 1 Nr. 3 StVO darf

3.1

Plakatwerbung nach Nr. 1.1 innerhalb einer Zeit von drei Monaten unmittelbar vor dem Wahltag

3.2

Plakatwerbung nach Nr. 1.2 während des in Nr. 2.2 genannten Zeitraumes außerhalb geschlossener Ortschaften

unter Beachtung folgender Nebenbestimmungen durchgeführt werden:

- Die Plakatwerbung ist unzulässig im Bereich von Kreuzungen und Einmündungen, vor Bahnübergängen und am Innenrand von Kurven.
- Die Plakatwerbung darf nach Ort und Art der Anbringung sowie nach Form und Farbe der Plakate nicht zu Verwechslungen mit Verkehrszeichen und -einrichtungen Anlass geben oder deren Wirkung beeinträchtigen. Auf §33 Abs. 2 StVO wird hingewiesen.
- Vor Beginn der Plakatwerbung sind die für die Durchführung von § 45 StVO zuständigen Straßenverkehrsbehörden über die Vorhaben der Plakatwerbung zu unterrichten, damit diese Behörden ggf. die für die Sicherheit des Verkehrs erforderlichen zusätzlichen Auflagen jeweils nach den örtlichen Gegebenheiten festlegen können.

4

Die Ausnahmegenehmigungen nach Nrn. 1 bis 3 werden unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs erteilt. Für den Widerruf in Einzelfällen sind die Bezirksregierungen zuständig.

5

Soweit die Träger der Straßenbaulast oder die Straßenbaubehörden oder die Gemeinden zur Erteilung von Erlaubnissen, Zustimmungen oder Genehmigungen befugt sind (vgl. §§ 8, 9 Bundesfernstraßengesetz (FStrG - BGBl. III 911-1), §§ 18,19, 25 bis 28 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW - SGV. NRW. 91)), wird gebeten, entsprechend zu verfahren, sofern es sich nicht um Bundesautobahnen handelt. Es wird ferner gebeten, von der Erhebung von Sondernutzungsgebühren abzusehen.

6

Der Gem. RdErl. v. 29.6.1979 –SMBl. NRW. 922- wird aufgehoben.

MBL. NRW. 2003 S. 1010, geändert durch RdErl. v. 4.3.2005 (MBL. NRW. 2005 S. 431).

Copyright 2013 by Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen

Gericht:	BVerwG 7. Senat	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	13.12.1974	Normen:	Art 3 GG, Art 28 Abs 1 S 2 GG, § 5 PartG vom 24.07.1967
Aktenzeichen:	VII C 42.72		
Dokumenttyp:	Urteil		

Leitsatz

(Aufstellung von Werbeträgern für Wahlplakate politischer Parteien)

1. Bundesrecht steht einer Erlaubnispflicht für das Aufstellen von Werbeträgern für die Wahlpropaganda auf öffentlichem Straßenland nicht entgegen. Bundesverfassungsrecht begrenzt aber für solche Fälle das Ermessen, das der zuständigen Gemeindebehörde bei der Entscheidung über Anträge auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zusteht, und gibt für den Regelfall einen Anspruch darauf, in - nach Umfang und Aufstellungsort - angemessener Weise eine Wahlwerbung auf öffentlichen Straßen zu ermöglichen, bei der Beurteilung der Frage, in welcher Weise dieser Anspruch zu erfüllen ist - durch grundsätzliche Freigabe der Straßen für freies Plakatieren, durch Auswahl und Zuweisung bestimmter Aufstellungsplätze an die einzelnen Parteien oder durch Bereitstellung gemeindeeigener Plakatflächen -, sind die Gemeinden durch Bundesrecht nicht gebunden.

2. Wenn die Gemeindebehörde eine bestimmte Zahl von Stellplätzen als geeignet für die Wahlwerbung aussucht und den Parteien auf Antrag zuteilt, so ist PartG § 5 mit dem Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit anwendbar. Die Heranziehung des Grundsatzes der abgestuften Chancengleichheit darf jedoch auch für die kleinste Partei eine wirksame Wahlpropaganda nicht ausschließen; deswegen muß grundsätzlich für jede Partei ein Sockel von fünf vom Hundert bereitstehenden Stellplätze zur Verfügung stehen und darf die größte Partei nicht mehr als das Vierfache bis Fünffache an Stellplätzen erhalten, die für die kleinste Partei bereitstehen.

Fundstellen

BVerwGE 47, 280-293 (Leitsatz und Gründe)
 DokBer A 1975, 77 (Leitsatz 1-2 und Gründe)
 MDR 1975, 340 (Leitsatz 1-2 und Gründe)
 DÖV 1975, 200 (Leitsatz 1-2 und Gründe)
 NJW 1975, 1289 (Leitsatz 1-2 und Gründe)
 Buchholz 160 Wahlrecht Nr 13 (Leitsatz 1-2 und Gründe)
 JA 1975, 609 (Gründe)
 JuS 1975, 657 (Leitsatz 1-2 und Gründe)
 VerwRspr 26, 672 (Leitsatz 1-2 und Gründe)
 AFP 1974, 101 (Gründe)
 ZRP 1979, 35

Verfahrensgang

vorgehend Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, 24. Januar 1972, Az: IX A 507/70
 vorgehend VG Düsseldorf, kein Datum verfügbar, Az: XX

Diese Entscheidung wird zitiert

Rechtsprechung

Vergleiche VG Gelsenkirchen 14. Kammer, 12. April 2010, Az: 14 L 322/10
 Vergleiche VG Düsseldorf 22. Kammer, 24. April 2007, Az: 22 K 1156/04
 Vergleiche VG Düsseldorf 22. Kammer, 24. April 2007, Az: 22 K 6375/04
 Vergleiche Oberverwaltungsgericht Berlin 3. Senat, 11. Mai 2004, Az: 3 S 57.04
 Vergleiche VG Gelsenkirchen 14. Kammer, 2. September 1998, Az: 14 L 2689/98

Vergleiche VG Düsseldorf 16. Kammer, 28. Januar 1997, Az: 16 K 13522/94
Abgrenzung Thüringer Oberverwaltungsgericht 2. Senat, 7. Oktober 1994, Az: 2 EO 606/94
Vergleiche BVerfG 1. Senat, 22. Dezember 1976, Az: 1 BvR 279/76
Vergleiche BVerfG 1. Senat, 22. Dezember 1976, Az: 1 BvR 280/76
Vergleiche BVerfG 1. Senat, 22. Dezember 1976, Az: 1 BvR 302/76
Vergleiche BVerfG 1. Senat, 22. Dezember 1976, Az: 1 BvR 306/76
Bestätigung BVerwG 7. Senat, 13. Dezember 1974, Az: VII C 43.72

Tatbestand

- 1 Die Klägerin beantragte am 24. September 1969, ihr für die Kommunalwahl in D am 9. November 1969 insgesamt 680 Plakatstellplätze - in jedem der 34 Wahlbezirke je 20 - zur Wahlwerbung zuzuweisen, davon die Hälfte zur Werbung auf stadteigenen Tafeln, die andere auf parteieigenen Werbetafeln.
- 2 Der beklagte Oberstadtdirektor lehnte mit Bescheid vom 30. September 1969 diesen Antrag ab und teilte mit, der Klägerin könnten nur 140 Stellplätze für parteieigene Werbeträger zugeteilt werden. Die Stadt habe insgesamt 5 800 geeignete Stellplätze auf Straßenland ermittelt, die im Wege der sogenannten abgestuften Chancengleichheit auf die an der Wahl beteiligten Parteien je nach deren Bedeutung hätten verteilt werden müssen. Der Widerspruch blieb erfolglos; der Beklagte erklärte sich lediglich bereit, der Klägerin wegen Wegfalls zweier Parteien insgesamt 145 Stellplätze zuzuteilen.
- 3 Mit der Klage begehrt die Klägerin die Feststellung, daß der ablehnende Bescheid und der Widerspruchsbescheid rechtswidrig gewesen seien. Die Klage war erfolgreich. Das Verwaltungsgericht meinte, die 5 800 bereitgestellten Stellplätze seien zwar insgesamt angemessen; der Beklagte habe sie auch abgestuft verteilen dürfen, der Klägerin aber so wenig zugewiesen, daß dieser eine sinnvolle Wahlsichtwerbung nicht mehr möglich gewesen sei.
- 4 Die Berufung des Beklagten war erfolglos. Das Oberverwaltungsgericht hielt die Bescheide des Beklagten für rechtswidrig, weil der Klägerin eine Sondernutzungserlaubnis für mindestens 340 parteieigene Plakatträger hätte erteilt werden müssen, dies bereits deswegen, weil eine Zuteilung nach den Grundsätzen einer nur abgestuften Chancengleichheit nicht zulässig sei, die Klägerin vielmehr mit den anderen Parteien formal gleichbehandelt werden müsse; die Voraussetzungen des § 5 des Parteiengesetzes (PartG) vom 24. Juli 1967 (BGBl. I S. 773) für eine nur abgestufte Gleichbehandlung lägen nicht vor.
- 5 Mit der vom Berufungsgericht zugelassenen Revision, die die Klageabweisung erstrebt, macht der Beklagte geltend, § 5 PartG finde auch auf die Zuteilung von Stellplätzen für Werbetafeln Anwendung; die zugeteilten Plätze reichten angesichts der nur geringen Bedeutung der Klägerin aus. Selbst wenn § 5 PartG nicht anwendbar sei, ändere sich am Ergebnis nichts, wie aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Zuteilung von Sendezeiten im Rundfunk an Parteien folge.
- 6 Die Klägerin bittet um Zurückweisung der Revision. Sie hält die Heranziehung des § 5 PartG für verfehlt. Hier stelle die Beklagte keine Einrichtung zur Verfügung und gewähre auch keine andere öffentliche Leistung, wie dies bei Sendezeiten, Vermietung von Räumen oder (gemeindlichen) Anschlagflächen für Plakatpropaganda der Fall sei. Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts rechtfertige für den vorliegenden Fall keine Abstufung.
- 7 Der Oberbundesanwalt vermag den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts zur Frage der Chancengleichheit der Parteien bei der Wahlsichtwerbung nicht zuzustimmen; er hält den in § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG niedergelegten Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit - zumal als Niederschlag der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - auch hier für anwendbar und belegt dies u.a. mit der Entstehungsgeschichte des § 5 PartG. Unabhängig von § 5 PartG würden die zu Art. 21 GG entwickelten Grundsätze zum selben Ergebnis führen.

Entscheidungsgründe

- 8 Die Revision ist nicht begründet. Das Berufungsurteil verletzt zwar Bundesrecht; die Entscheidung des Berufungsgerichts stellt sich aber aus anderen Gründen als richtig dar.

- 9 1. Zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht die Klage für zulässig gehalten. Da bei der - fristgemäßen - Klageerhebung der Wahltag bereits verstrichen und damit der Antrag auf Zuweisung von Stellplätzen für die Kommunalwahl 1969 gegenstandslos geworden war, konnte das Rechtschutzbegehren der Klägerin in analoger Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO verfolgt werden (vgl. Urteil des Senats vom 23. Juni 1967 - BVerwG VII C 36.63 - in Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 37 m.w.N.).
- 10 2. Das Berufungsurteil verletzt Bundesrecht, indem es die Möglichkeit ablehnt, bei der Zuteilung von Stellplätzen Abstufungen vorzunehmen, und aus dem verfassungsrechtlich garantierten Grundsatz der Wahlgleichheit im Sinne einer formalen Chancengleichheit herleitet, der Klägerin müsse die gleiche Zahl von Stellplätzen zugeteilt werden wie anderen Parteien.
- 11 a) Im Einklang mit Bundesrecht steht allerdings die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, daß das Anbringen von Plakaten im öffentlichen Verkehrsraum u.a. nach §§ 18 f. des Straßengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. November 1961 (GV NW S. 305) und § 22 der Düsseldorfer Straßenordnung erlaubnispflichtig ist; auch der erkennende Senat geht von der bundesrechtlichen Zulässigkeit der Erlaubnispflicht aus (vgl. Beschluß vom 18. März 1971 - BVerwG VII B 18.71 - in Buchholz 11 Art. 5 GG Nr. 27). Zwar hat der Zweck der Wahlpropaganda, für den hier Sondernutzungserlaubnisse begehrt worden sind, gewichtige Auswirkungen für die Frage, ob ein Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis besteht oder die Ermessensausübung der Behörde beschränkt ist; er vermag aber die Zulässigkeit der Erlaubnis selbst, bei deren Erteilung z.B. die Vereinbarkeit mit den Anforderungen an die Sicherheit des Straßenverkehrs geprüft werden muß, nicht in Frage zu stellen.
- 12 b) Zu billigen ist weiter der gedankliche Ansatz des Berufungsgerichts, einen Anspruch auf Zuteilung einer bestimmten Anzahl von Stellplätzen zur Wahlsichtwerbung aus Bundesrecht herzuleiten. Dies gilt freilich nicht nur - worauf das Berufungsgericht allein abstellt - für den Anspruch der Klägerin auf Gleichbehandlung mit den anderen sich an der Wahl beteiligenden Parteien. Vielmehr begrenzt Bundesverfassungsrecht - und zwar unabhängig von dem aus Art. 3 GG und § 5 des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1967 (BGBl. I S. 773) - PartG - fließenden, sich aus der Gewährung an andere Parteien ergebenden Anspruch der Klägerin auf Gleichbehandlung - das Ermessen, das dem Beklagten bei der Entscheidung über Anträge auf Erteilung von wegerechtlichen Sondernutzungserlaubnissen zusteht; Bundesverfassungsrecht gibt nämlich - jedenfalls für den Regelfall - einen Anspruch, der darauf gerichtet ist, eine Wahlsichtwerbung auf öffentlichen Straßen zu ermöglichen. Zwar hat der erkennende Senat einen originären, aus der Stellung der Parteien hergeleiteten Anspruch auf die Benutzung gemeindlicher Räume durch Parteien auch für Wahlversammlungen abgelehnt und im Bereich des Bundesrechts nur den - gleichsam abgeleiteten - Anspruch aus Art. 3 GG und aus § 5 PartG anerkannt (vgl. BVerfGE 32, 333 (336 f.); vgl. ferner BVerfGE 31, 368 (370) sowie speziell für Wahlversammlungen Urteil vom 18. Juli 1969 - BVerwG III C 4.69 - in Buchholz 150 § 5 PartG Nr. 1 und Urteil vom 24. Oktober 1969 - BVerwG VII C 29.69 - in Buchholz 150 § 5 PartG Nr. 3). Die dabei maßgebenden Erwägungen, die u.a. durch den begrenzten Umfang der Widmung von gemeindlichen Räumen bestätigt werden, können aber nicht auf die hier zu entscheidende Frage übertragen werden. Die Bedeutung von Wahlen für einen demokratischen Staat (vgl. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 GG) und die Bedeutung der Parteien für solche Wahlen, wie sie sich aus Art. 21 GG und §§ 1 f. PartG ergibt, schränken das behördliche Ermessen bei der Entscheidung über die Erlaubnis zum Aufstellen von Wahlplakaten durch Parteien in so erheblichem Umfang ein, daß jedenfalls für den Regelfall - in noch zu erörternden Grenzen - ein Anspruch einer Partei auf Erlaubnis besteht. Die Sichtwerbung für Wahlen gehört - ebenso wie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Wahlpropaganda im Rundfunk (vgl. BVerfGE 14, 121 (131/32)) - "heute zu den Mitteln im Wahlkampf der politischen Parteien" und ist "zu einem wichtigen Bestandteil der Wahlvorbereitung in der heutigen Demokratie geworden" (BVerfGE a.a.O. sowie weiter BVerfGE 34, 160 (163) gegenüber BVerfGE 7, 99 (107)), wo noch dahingestellt geblieben war, ob der Rundfunk verpflichtet sei, politischen Parteien Sendezeiten für Wahlpropaganda einzuräumen). Die Wahlsichtwerbung als gewissermaßen selbstverständliches Wahlkampfmittel darf daher durch gänzliche oder auch nur weitgehende Verweigerung vorgesehener Erlaubnisse grundsätzlich nicht beschnitten werden. Bundesrecht gibt demnach, da Parteienrecht in vollem Umfang Bundesrecht darstellt und Landes- und Kommunalwahlrecht in seinen verfassungsrechtlichen Grundzügen im Bundesrecht verankert ist (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG), zumindest dem Grunde nach einen Anspruch auf Gestattung der Wahlsichtwerbung durch Parteien.

- 13 Dieser Anspruch besteht freilich nicht schrankenlos. Daß eine beabsichtigte Wahlplakatwerbung abgelehnt werden darf, wenn sie zu einer Verkehrsgefährdung führen würde, ist allgemein anerkannt und wird auch von der Klägerin nicht bezweifelt. Das Oberverwaltungsgericht geht in seinem Urteil vom 24. Januar 1972 - IX A 1212/71 - (vgl. dazu Urteil des erkennenden Senats vom 13. Dezember 1974 - BVerwG VII C 43.72 -) ebenfalls von solchen Schranken aus, wenn es die Gemeinde für berechtigt hält, dafür zu sorgen, daß eine wochenlange Verschandelung und Verschmutzung des Stadtbildes durch sogenanntes wildes Plakatieren, dessen Genehmigung in jenem Fall lediglich allgemein für einzelne Straßenzüge, nicht aber für bestimmte Standorte begehrt worden war, verhindert wird. Ähnliche und möglicherweise noch weitergehende Schranken mögen sich im Einzelfall etwa aus der Notwendigkeit ergeben, einen besonders schützenswerten historischen Stadtkern von einer Sichtwerbung für Wahlzwecke gänzlich freizuhalten (vgl. z.B. Urteil des OVG Bremen vom 30. Januar 1968 - II A 154/67, I BA 59/67 - S. 39 (Leitsätze in NJW 1968, 2078) für den Innenbereich in der Umgebung des Bremer Rathauses) oder dort der Wahlpropaganda nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit engere Grenzen zu setzen als anderswo. Der gleichwohl in aller Regel gegebene Anspruch auf Gestattung einer Wahlsichtwerbung ist weiter dadurch beschränkt, daß er lediglich auf eine Werbung in einem Umfang gerichtet ist, der für die Selbstdarstellung der jeweiligen Partei notwendig und angemessen ist. Ebenso wenig wie Rundfunkanstalten verpflichtet sind, Sendezeiten für Wahlsendungen von Parteien unbegrenzt oder in dem von den Parteien für erforderlich gehaltenen Umfang bereitzustellen, braucht eine Gemeinde den Wünschen der Parteien auf Wahlsichtwerbung unbeschränkt Rechnung zu tragen; ebenso wie sich der Anspruch der Parteien auf eine angemessene Redezeit für ihre Rundfunkpropaganda richtet (vgl. BVerfGE 7, 99 (108)), sich aber auch darauf beschränkt, ist dies bei der Wahlsichtwerbung der Fall. Der Senat kann es für die Entscheidung der vorliegenden Sache offenlassen, unter welchen Voraussetzungen jeweils eine nach Umfang (Zahl der Stellplätze) und Aufstellungsort (Werbewirksamkeit des Anbringungsortes) angemessene Werbemöglichkeit eingeräumt ist; jedenfalls muß eine wirksame Wahlpropaganda ermöglicht werden (vgl. BVerfGE 14, 121 (139) für Rundfunksendezeiten). In welcher Weise die Gemeinden dem verfassungsrechtlichen Gebot auf Einräumung von Stellplätzen in einem für die Selbstdarstellung der jeweiligen Partei notwendigen und angemessenen Umfang Rechnung tragen, ist ihre Sache; durch Bundesrecht sind sie also nicht gehindert, die Straßen während eines angemessenen Zeitraums für freies Plakatieren mit bestimmten Auflagen, insbesondere aus Gründen der Verkehrssicherheit, freizugeben; ebenso dürfen sie - wie dies im vorliegenden Fall geschehen ist - bestimmte Aufstellplätze an die einzelnen Parteien zuteilen oder - so im Fall des erwähnten Urteils des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 24. Januar 1972 (vgl. dazu Urteil des erkennenden Senats vom 13. Dezember 1974 - BVerwG VII C 43.72 -) - gemeindeeigene Plakatflächen zur Verfügung halten. Durch Bundesrecht sind die Gemeinden dabei nur insofern eingeengt, als jedenfalls im Ergebnis jeweils angemessene Wahlwerbemöglichkeiten sichergestellt sein müssen, der allgemein in Art. 3 GG sowie speziell für Wahlen und Parteien in Art. 28 Abs. 1 Satz 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 sein muß.
- 14 c) Das Berufungsgericht nimmt jedoch zu Unrecht an, daß der Beklagte den - nach dem Gesagten vom Oberverwaltungsgericht zutreffend herangezogenen - Gleichheitssatz in seiner besonderen Ausformung auf Gewährleistung der Wahlgleichheit verletzt habe. Wenn eine Behörde - wie es der Beklagte hier getan hat und nach den Ausführungen zu b) tun durfte - eine bestimmte Zahl von Stellplätzen als geeignet für die Wahlsichtwerbung aussucht und den Parteien auf Antrag zuteilt, so findet § 5 PartG Anwendung mit der Folge, daß bei der Gewährung solcher Leistungen alle Parteien gleichbehandelt werden sollen, der Umfang der Gewährung aber nach der Bedeutung der Parteien bis zu dem für die Erreichung des Zwecks erforderlichen Mindestmaß abgestuft werden kann.
- 15 Daß § 5 PartG hier Anwendung findet, folgt bereits aus seinem Wortlaut. Er setzt voraus, daß ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere Leistungen gewährt. Es spricht bereits vieles dafür, daß mit der Erlaubnis von Sondernutzungen Einrichtungen im Sinne des § 5 PartG zur Verfügung gestellt werden. Dabei spielt es entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts keine Rolle, daß es sich nach überwiegender Meinung bei öffentlichen Straßen nicht um öffentliche Einrichtungen im Sinne der gemeinderechtlichen Vorschriften handelt; auch wenn diese Auffassung zutreffen sollte, schließt das nicht aus, Straßen in einer möglichst umfassend konzipierten Vorschrift wie § 5 PartG als Einrichtungen anzusehen, wie es übrigens auch dem Wortsinn des Begriffs Einrichtungen entsprechen dürfte, und ein Zur-

Verfügung-Stellen einer Einrichtung insoweit anzunehmen, als an der Straße nicht ohnehin ein Gemeingebrauch besteht. Aber auch wenn man daran zweifeln wollte, handelt es sich jedenfalls bei der Erlaubnis von Sondernutzungen um ein Gewähren von (anderen) öffentlichen Leistungen. Zutreffend hat bereits das Verwaltungsgericht darauf hingewiesen, daß mit einer Sondernutzungserlaubnis dem Begünstigten eine besondere Rechtsstellung gewährt wird, die seinen Rechtskreis erweitert, und die - wie das Verwaltungsgericht insoweit allerdings einschränkend zu Unrecht meint - nicht nur einer Leistung im Sinne des § 5 PartG gleichzustellen, sondern als solche anzusehen ist. Von diesem schlichten Wortsinn des Begriffs der Leistung ist das Bundesverwaltungsgericht auch in anderem Zusammenhang ausgegangen, indem es in einer Sondernutzungserlaubnis und in der Beeinträchtigung des Gemeindegebrauchs eine Leistung eines Trägers öffentlicher Gewalt gesehen hat (vgl. z.B. Urteile vom 21. Oktober 1970 - BVerwG IV C 38.69 - in DÖV 1971, 103 und - BVerwG IV C 95.68 - in DÖV 1971, 100 (101)). Das Oberverwaltungsgericht hat also bereits den Wortlaut des § 5 PartG gegen sich, wenn es dessen Anwendung auf die Gewährung einer Sach- oder Geldleistung aus Mitteln der öffentlichen Hand beschränken und die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen von diesem Begriff - anders als die Einräumung von Wahlsendezeiten im Rundfunk - ausnehmen will.

- 16 Für diese Beschränkung fehlt es zudem an einer Legitimation. Denn auch Sinn und Zweck des § 5 PartG sprechen für eine weite Auslegung der tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Vorschrift. Sie soll den Gleichheitssatz des Art. 3 GG speziell für das Verhältnis von Trägern öffentlicher Gewalt zu den Parteien konkretisieren und versucht, die Ergebnisse der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur grundsätzlichen Gleichbehandlung der Parteien durch Träger öffentlicher Gewalt zu normieren. Bei dieser Zielsetzung würde es wenig einleuchten, die spezialgesetzliche Konkretisierung der Rechtsgedanken der Art. 3 und 21 GG in ihrem Anwendungsbereich möglichst einzuengen; dies würde nämlich dazu zwingen, in dem Bereich, der auf Grund der einengenden Auslegung von der Vorschrift des § 5 PartG nicht erfaßt würde, unmittelbar auf Art. 3 und 21 GG zurückzugreifen, die gerade durch den § 5 PartG konkretisiert werden sollen. Demnach ist als Gewährung öffentlicher Leistungen im Sinne des § 5 PartG jede Betätigung von Trägern öffentlicher Gewalt als Leistungsträger anzusehen; darauf hat der Oberbundesanwalt mit Recht hingewiesen.
- 17 Dieses Gebot einer weiten Auslegung der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 PartG wird durch folgende Überlegungen bestätigt. Beklagter und Oberbundesanwalt haben in der mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Senat zutreffend darauf aufmerksam gemacht, daß den Sätzen 2 ff. des § 5 Abs. 1 PartG mit den dort niedergelegten Grundsätzen einer lediglich abgestuften Chancengleichheit die Funktion eines Verteilerschlüssels zukommt, der eine gerechte und sachangemessene Verteilung von Mitteln, die die öffentliche Hand den Parteien zur Verfügung stellt, gewährleisten soll. Auch insoweit liegt der Vergleich der Wahlsichtwerbung auf Straßenland mit der Wahlwerbung im Rundfunk nahe, deren Beurteilung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. aus der Zeit vor Inkrafttreten des § 5 PartG insbesondere BVerfGE 7, 99 und 14, 121) letztlich der Regelung des § 5 Abs. 1 PartG zugrunde liegt. Auch bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Wahlsichtwerbung handelt es sich um eine Art von hoheitlicher Verteilung und Zuteilung (vgl. BVerfGE 14, 121 (133 f.)); denn nur die Gemeinde als Hoheitsträger kann - unter Kontrolle durch die Gerichte - die Erlaubnis zur Wahlwerbung an einer bestimmten Stelle erteilen und - wenn sich mehrere Parteien um dieselbe Stelle bemühen - eine gerechte und sachangemessene Verteilung vornehmen, deren Grundzüge in § 5 Abs. 1 Sätze 2 ff. PartG im Anschluß an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Prinzip der lediglich abgestuften Chancengleichheit niedergelegt sind. Dies gilt auch dann, wenn man - entgegen dem oben zu b) Gesagten, wonach die Gemeinden frei sind, wie sie den Anspruch der Parteien auf angemessene Wahlsichtwerbung befriedigen wollen - mit der Klägerin unterstellt, der Beklagte dürfe nicht lediglich eine bestimmte Zahl von Stellplätzen - hier von 5 800 im Gemeindegebiet - gleichsam autoritativ aussuchen, sondern müsse es zumindest auch den Parteien überlassen, ihrerseits initiativ zu werden und Stellplätze ihrer Wahl außerhalb des "offiziellen" Angebots zu verlangen. Denn es liegt nahe und ist auch in der mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Senat von der Klägerin nicht in Frage gestellt worden, daß sich die Wünsche aller Parteien auf die besonders werbewirksamen Stellplätze und Straßenzüge konzentrieren werden und mangels eines anderen Verteilers die Gemeinde notwendig in die Lage gedrängt wird, die Verteilung und Zuweisung der besonders begehrten Stellplätze vorzunehmen. Der von der Klägerin nahegelegte Rückgriff auf den formalen Grundsatz der Priorität würde für solche Fälle versagen. Er würde nicht nur zu einer unangemessenen Drängerei der Parteien vor den Wahlen im Streben nach den begehrtesten Stellplätzen führen, sondern vor allem die Gefahr eines kaum kontrollierbaren Zusammenspiels der Gemeindebüro-

- kratie und der sie tragenden Parteien mit sich bringen. Ähnlich wie beim Rundfunk, bei dem nur eine beschränkte Sendezeit für die Wahlpropaganda zur Verfügung steht (vgl. BVerfGE 14, 121 (133)) und zur Verfügung zu stehen braucht, läßt sich also auch bei einer Wahlsichtwerbung auf Straßenland die in § 5 Abs. 1 PartG vorausgesetzte Verteilerfunktion der öffentlichen Hand nicht ausschließen.
- 18 Für die Anwendung des § 5 Abs. 1 PartG und damit für die Abstufung spricht schließlich der Umstand, daß die absolute, formale Gleichbehandlung aller Parteien eine Verfälschung mit sich brächte, weil mit einer solchen Gleichbehandlung der Anschein des gleichen Gewichts der verschiedenen Parteien erweckt und der Wähler über die wahre Bedeutung der einzelnen Parteien getäuscht würde; die formale Gleichbehandlung würde damit das Recht der größeren Parteien auf Achtung auch ihrer Chancengleichheit zugunsten der kleineren Parteien und damit zugleich das Neutralitätsgebot der Träger öffentlicher Gewalt im Wahlkampf verletzen (vgl. Henke, Das Recht der politischen Parteien, 2. Aufl. 1972, S. 247 f., ähnlich Werner Weber in DÖV 1962, 241 (244), vgl. ferner BVerfGE 14, 121 (136 f. zu c)); die formale Gleichbehandlung hätte mithin eine nicht zu billigende Ungleichbehandlung zur Folge (vgl. auch BVerfGE 34, 160 (164)).
- 19 Die vorstehend entwickelte Auslegung des § 5 PartG wird auch durch die Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift bestätigt; darauf hat der Oberbundesanwalt im einzelnen zutreffend hingewiesen. Der verfassungsrechtliche Hintergrund des Art. 3 und des Art. 21 GG und die in § 5 PartG verwertete Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die im Zusammenhang mit der Wahlpropaganda der Parteien im Rundfunk ergangen ist, bekräftigen diese Auslegung.
- 20 Die Anwendung des § 5 PartG läßt sich schließlich nicht mit der Begründung in Frage stellen, daß diese Vorschrift aus Kompetenzgründen nur für bundesrechtlich geregelte Leistungsgewährleistungen und nicht für Kommunalwahlen gelte. Diese Auffassung übersieht, daß Art. 21 Abs. 3 GG dem Bundesgesetzgeber die Kompetenz gibt, die Rechtsstellung der Parteien schlechthin, also auch insoweit zu regeln, als es um die nähere Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Chancengleichheit bei jedweder Leistungsgewährung - sei sie auch nur landesrechtlich oder überhaupt nicht geregelt - und für jeden Zweck - für Bundestags- oder Kommunalwahlen - gilt. Im übrigen würde die unmittelbare Anwendung der Art. 3 und 28 Abs. 1 Satz 2 GG, wie sie etwa für sogenannte Rathausparteien, die nicht vom Parteiengesetz erfaßt werden, geboten ist, zum selben Ergebnis führen müssen.
- 21 3. Obwohl das Berufungsgericht § 5 PartG verletzt hat, indem es jede Abstufung der Chancengleichheit ablehnte, ist die Revision gemäß § 144 Abs. 4 VwGO zurückzuweisen, weil sich das Berufungsurteil aus anderen Gründen als richtig erweist. Der verfassungsrechtliche Hintergrund der Art. 3, 21 und 28 Abs. 1 Satz 2 GG sowie die dazu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die nach dem zu 2 c) Gesagten eine weite Auslegung der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 PartG erfordert, gebietet zugleich eine einengende Interpretation der in § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG festgelegten Rechtsfolge. Die verfassungspolitische Unerwünschtheit von Splittergruppen und die Befugnis des Gesetzgebers, der Gefahr einer übermäßigen Aufsplitterung der Stimmen und Parteien bereits bei der Wahl und durch Aufnahme angemessener Sperrklauseln entgegenzuwirken (vgl. BVerfGE 14, 121 (136); 20, 56 (117); BVerfGE 44, 187 (192)), gibt keine Rechtfertigung, die ohnehin nicht allzu optimistisch zu beurteilende Chance neuer und kleiner Parteien, eine Sperrklausel zu überwinden, im Vorfeld, also bei der Wahlvorbereitung und insbesondere der Wahlwerbung, zusätzlich zu reduzieren; das würde tendenziell darauf hinauslaufen, den Status quo im Stärkeverhältnis der Parteien zu bestätigen und zu verfestigen (vgl. BVerfGE 24, 300 (345), Werner Weber a.a.O. S. 245). Dies gilt vor allem für eine Wahlwerbung, die - wie die Plakatwerbung - verhältnismäßig billig, also auch für kleine und finanzschwache Parteien erschwinglich ist, aber einen nicht unerheblichen personellen Einsatz erfordert. Das Bundesverfassungsgericht hat deswegen wiederholt die Möglichkeit einer Abstufung nicht nur von "besonders wichtigen Gründen" (BVerfGE 14, 121 (134)) abhängig gemacht, sondern es nur "innerhalb eines eng umgrenzten Rahmens" zugelassen, von der formalen Chancengleichheit abzuweichen (a.a.O. S. 136), der Abstufung mithin "verfassungsrechtlich enge Schranken gezogen" (a.a.O. S. 138). Das führt dazu, daß jedenfalls für die Genehmigung einer Wahlsichtwerbung auf Straßenland nicht im wesentlichen lediglich auf die Stimmenverhältnisse bei vorausgegangenen Wahlen abgestellt werden kann, ein Kriterium, das zumal im Fall der Klägerin, die sich erstmalig an der Kommunalwahl 1969 in Nordrhein-Westfalen beteiligte, versagt; vielmehr ist den kleinen Parteien eine überproportionale, also großzügig bemessene Mindestzahl von Stellplätzen zuzuerkennen, während diese Zahl bei den großen Parteien entsprechend

zu kürzen ist (vgl. z.B. die Quotelung in BVerfGE 14, 121 (139) und 34, 160 (161)). Das hat der Beklagte nicht ausreichend beachtet.

- 22 § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG gestattet zwar, den Umfang der Gewährung nach der Bedeutung der Parteien abzustufen, gibt aber diese Möglichkeit nur bis zu dem für die Erreichung des Zwecks erforderlichen Mindestmaß. Eine wirksame Wahlpropaganda in angemessenem Umfang muß also noch möglich bleiben (vgl. BVerfGE 14, 121 (139)). Was als Sichtwerbung einer kleinen Partei gegenüber der Werbung der großen Parteien optisch untergehen müßte, würde eine wirksame Propaganda in angemessenem Umfang nicht mehr darstellen; ein erdrückendes Übergewicht der großen gegenüber den kleinen Parteien, wie es die Zahlenangaben im Berufungsurteil widerspiegelt (ca. 2 300 und 2 535 Stellplätze für die beiden größten Parteien gegenüber 160 für die Klägerin), überschreitet eindeutig den "eng umgrenzten Rahmen", innerhalb dessen die Abstufung zulässig ist. Bei der Bemessung der Mindestzahl von Stellplätzen, die für jede Partei bereitstehen muß, geht der Senat von der Überlegung aus, daß eine sinnvolle Relation zwischen dem Mindeststimmenanteil, den eine Partei für einen Wahlerfolg benötigt - hier nach § 32 Abs. 6 des nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetzes in der Fassung vom 12. Dezember 1968 (GV NW S. 480) mindestens fünf vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen -, und dem von der öffentlichen Hand ermöglichten Werbeaufwand bestehen muß. Eine Verfahrensweise, bei der der Klägerin - wie es hier nach der Handhabung durch den Beklagten der Fall gewesen ist - nur ca. 2,5 vom Hundert der insgesamt zur Verfügung gestellten Werbemöglichkeiten eingeräumt werden, obwohl ihr nur bei einem Stimmenanteil von mindestens fünf vom Hundert Sitze in der Kommunalvertretung zustehen, verstärkt die tatsächliche, vom Staat vorgefundene Ungleichheit der Parteien im Wahlkampf; diese Ungleichheit hat der Staat zwar angesichts der ihm auferlegten Neutralität hinzunehmen, braucht also nach dem Gesagten nicht für eine absolute Gleichstellung zu sorgen, darf sie aber nicht verstärken und die kleinen Parteien in ihrem Kampf um die Stimmen der Wähler nicht zusätzlich behindern. Es ist daher geboten, jeder Partei, die Stellplätze beansprucht, mindestens fünf vom Hundert der bereitgestellten Plätze zur Verfügung zu stellen; erst die restlichen Plätze sind auf die Parteien nach deren Bedeutung zu verteilen. Bei dieser Berechnung hätten der Klägerin etwa sieben bis acht vom Hundert der Stellplätze zugebilligt werden müssen. Dem läßt sich für den vorliegenden Fall nicht entgegenhalten, daß bei einer größeren Zahl von kleinen Parteien die zur Verfügung stehenden Stellplätze bereits gänzlich oder größtenteils durch den Sockel von fünf vom Hundert aufgezehrt sein würden. Wie die Verteilung bei einer solchen Konstellation vorzunehmen wäre, ist nicht Gegenstand der Entscheidung des Senats; hier waren nur sechs Parteien beteiligt und unter ihnen nur drei kleine, von denen eine noch während der Wahlvorbereitung wegfiel und keine Plätze mehr beanspruchte; daß bei einer sehr viel größeren Zahl von Parteien die Lösung in einer anteilmäßigen Reduzierung zu suchen sein müßte, dürfte im übrigen naheliegen.
- 23 Einen zusätzlichen Maßstab für die Bemessung der den einzelnen Parteien zustehenden Zahl von Stellplätzen bietet die bereits angedeutete Überlegung, daß die Zuteilung nicht zu offensichtlichen Diskrepanzen führen darf, die eine kleine Partei gleichsam zum optischen Untergang gegenüber der erdrückenden Plakatwerbung einer großen Partei verurteilen würden. Bei der Verteilung von Sendezeiten geht die Praxis offenbar von dieser Überlegung aus (vgl. z.B. die Zahlenangaben in BVerfGE 7, 99 (101); 13, 204 (205); 14, 121 (139); 34, 160 (161), aus denen sich ergibt, daß der Sendezeitenanteil der größten Parteien höchstens etwa das Vier- bis Fünffache des Anteils der kleinsten Partei erreichte). Sie trägt der Erkenntnis Rechnung, daß die Abstufung nur in engen Grenzen zulässig ist. Diese Grenzen sind nach Auffassung des Senats überschritten, wenn der größten Partei mehr als etwa das Vier- bis Fünffache an Stellplätzen eingeräumt wird als der kleinsten Partei. Einen zusätzlichen Beleg für die Beachtung einer verhältnismäßig engen Relation bietet § 5 Abs. 1 Satz 4 PartG, der auch für kleine Parteien, die im Bundestag in Fraktionsstärke vertreten sind, den Umfang einer Gewährung mindestens halb so groß sein läßt wie für jede andere Partei und damit eine dem Proporz annähernd entsprechende Verteilung, die sich für kleine Parteien erheblich ungünstiger auswirken würde, ausschließt.
- 24 Die aufgezeigten Grenzen für die nach § 5 Abs. 1 Sätze 2 ff. PartG zulässige Abstufung hat der Beklagte nicht eingehalten. Er hat der Klägerin weder sieben bis acht vom Hundert der insgesamt 5 800 bereitgestellten Stellplätze zur Verfügung gestellt noch hat er beachtet, daß der Klägerin mindestens der etwa fünfte bis vierte Teil der Zahl von Stellplätzen hätte zugebilligt werden müssen, die die größte Partei erhalten hatte. Angesichts der Nichtbeachtung dieser Grenzen war der grundsätzliche Ansatz für die Ermessensausübung des Beklagten fehlerhaft. Das nötigt dazu, die von den Vorinstanzen getroffene Feststellung der Rechtswidrigkeit der Bescheide des Beklagten in vollem Umfang zu bestätigen, und zwar unabhängig davon, ob der Kläge-

rin bei einem rechtlich zutreffenden Ausgangspunkt lediglich an 340 oder - wie sie ursprünglich beantragt hatte - an 680 Stellen (einschließlich stadteigener Werbeträger) eine Plakatwerbung hätte ermöglicht werden müssen.

- 25 Für die Entscheidung des Senats spielt es keine Rolle, ob - was das Verwaltungsgericht angenommen hat, vom Oberverwaltungsgericht aber, von seinem Standpunkt für Recht, nicht erörtert worden ist - die 5 800 vom Beklagten zur Wahlwerbung bereitgestellten Stellplätze ausreichen, um den Parteien insgesamt und bei sachangemessener Aufteilung an die Klägerin auch dieser eine nach Umfang und Aufstellungsort angemessene Wahlpropaganda zu ermöglichen. Einer Aufhebung des Berufungsurteils und Zurückverweisung wegen dieser Frage bedarf es daher nicht.
- 26 Ebenso wie das Oberverwaltungsgericht kann es der Senat darüber hinaus offenlassen, ob die Bescheide des Beklagten auch deswegen rechtswidrig waren, weil dieser der Klägerin nur für eine - wie diese meint, unangemessen kurze - Zeit von weniger als vier Wochen eine Wahlsichtwerbung gestattet hat.

© juris GmbH

Gericht:	BVerwG 7. Senat	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	13.12.1974	Normen:	§ 5 PartG vom 24.07.1967, Art 21 GG, Art 28 Abs 1 S 2 GG
Aktenzeichen:	VII C 43.72		
Dokumenttyp:	Urteil		

Gemeindeeigene Plakatflächen für Wahlplakate politischer Parteien

Leitsatz

1. Der nach Bundesverfassungsrecht bestehende Anspruch einer Partei darauf, ihr in angemessenem Umfang eine Wahlsichtwerbung auf öffentlichen Straßen zu ermöglichen, kann nicht durch eine zwischen anderen Parteien abgeschlossene Vereinbarung über die Begrenzung der Wahlsichtwerbung eingeschränkt werden* .

Fundstellen

BVerwGE 47, 293-300 (Leitsatz und Gründe)
DokBer A 1975, 80 (Leitsatz und Gründe)
MDR 1975, 343 (Leitsatz und Gründe)
DÖV 1975, 204 (Leitsatz und Gründe)
NJW 1975, 1293 (Leitsatz und Gründe)
Buchholz 160 Wahlrecht Nr 14 (Leitsatz und Gründe)
JuS 1975, 657 (Leitsatz und Gründe)
VerwRspr 26, 799 (Leitsatz und Gründe)
ZRP 1979, 35
BayVBl 1975, 399 (Leitsatz und Gründe)

Verfahrensgang

vorgehend Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, 24. Januar 1972, Az: IX A 1212/71
vorgehend VG Gelsenkirchen, kein Datum verfügbar, Az: XX

Diese Entscheidung zitiert

Rechtsprechung

Bestätigung BVerwG 7. Senat, 13. Dezember 1974, Az: VII C 42.72

Tatbestand

- 1 Die Klägerin beantragte Anfang April 1970, ihr für die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Juni 1970 auf zwei zentral gelegenen Straßenzügen des Stadtbereichs B das freie Plakatieren, nämlich das Anbringen von Plakaten zur Wahlwerbung an Bäumen und Laternenmasten, zu genehmigen. Der beklagte Oberstadtdirektor lehnte diesen Antrag mit Bescheid vom 10. April 1970 wegen der schlechten Erfahrungen bei der letzten Bundestags- und Kommunalwahl ab, da das Stadtbild über Wochen und Monate verschandelt und verschmutzt und auch eine Verkehrsgefährdung eintreten würde. Die Stadtverordnetenversammlung habe deswegen mit Beschluß vom 12. März 1970 für alle an der Wahl beteiligten Parteien, entsprechend dem Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit, ausreichend stadt-eigene Plakatträger zur Verfügung gestellt. Der Widerspruch war erfolglos.
- 2 Mit der Klage begehrt die Klägerin die Feststellung, daß der ablehnende Bescheid und der Widerspruchsbescheid rechtswidrig gewesen seien. Die Klage war erfolgreich. Das Verwaltungsgericht stellte sich auf den Standpunkt, daß das beantragte freie Plakatieren auf bestimmten Straßenzügen zulässig sei, die vorübergehende Verschmutzung des Straßensbildes wegen der Bedeutung von Wahlen hingenommen werden müsse, für eine Verkehrsgefährdung konkrete

Anhaltspunkte fehlten und die Parteien grundsätzlich frei seien, die Art und den Ort ihrer Wahlwerbung selbst zu bestimmen. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung des Beklagten zurückgewiesen. Anders als das Verwaltungsgericht sah es in dem Verbot des sogenannten wilden Plakatierens wegen der Verschmutzungs- und Verschandelungsgefahren zwar keinen Ermessensfehler. Ein solches Verbot setze aber voraus, daß die Behörde den Parteien in angemessenem Umfang andere Möglichkeiten zur Wahlsichtwerbung eröffne. Dies sei hier nicht geschehen. Die unentgeltliche Bereitstellung von 4 140 Werbeflächen reiche in einer Stadt wie Bochum für sechs Parteien nicht aus, ebensowenig insgesamt 295 Werbeflächen für die Klägerin selbst. Der Beklagte hätte weitere Möglichkeiten der Wahlsichtwerbung geben müssen, insbesondere durch Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zur Aufstellung parteieigener Plakatständer; er hätte dabei auch nicht nach dem Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit verfahren dürfen; vielmehr habe jede Partei Anspruch auf die gleiche Zahl von Stellplätzen.

- 3 Mit der vom Berufungsgericht zugelassenen Revision, die die Abweisung der Klage erstrebt, erhebt der Beklagte Verfahrensrügen und macht in materiellrechtlicher Hinsicht geltend, § 5 des Parteiengesetzes (PartG) vom 24. Juli 1967 (BGBl. I S. 773) finde auf die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zur Aufstellung von parteieigenen Plakatständern Anwendung. Auch abgesehen von § 5 PartG sei der Beklagte befugt, nach den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen der abgestuften Chancengleichheit zwischen den einzelnen Parteien zu differenzieren. Der Beschluß der Stadtverordnetenversammlung über die Bereitstellung von stadteigenen Plakatflächen für die Wahlpropaganda enthalte zugleich eine interne Vereinbarung der in der Stadtverordnetenversammlung vertretenen Parteien, im Stadtgebiet die Wahlsichtwerbung zu beschränken. Diese Vereinbarung binde zwar nicht die Klägerin; der Beklagte müsse aber verhindern, daß kleine Parteien den durch die Selbstbindung der großen Parteien freiwerdenden Raum mit Hilfe öffentlich-rechtlicher Erlaubnisse ausnutzten und dadurch das Bild von der tatsächlichen Bedeutung der kleinen Parteien verfälscht werde. Die Klägerin habe im Wahlkampf ihre Präsenz an 295 und damit an acht Prozent der insgesamt bereitgestellten Werbeflächen ausreichend verdeutlichen können; dieser Prozentsatz liege weit über dem Stimmenanteil, den die Klägerin bei der Bundestagswahl im Jahre 1969 habe erringen können.
- 4 Die Klägerin bittet um Zurückweisung der Revision. Sie hält die Heranziehung des § 5 PartG für verfehlt. Hier stelle die Beklagte keine Einrichtung zur Verfügung und gewähre auch keine andere öffentliche Leistung, wie dies bei Sendezeiten, Vermietung von Räumen oder (gemeindlichen) Anschlagflächen für Plakatpropaganda der Fall sei. Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts rechtfertige für den vorliegenden Fall keine Abstufung.
- 5 Der Oberbundesanwalt vermag den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts zur Frage der Chancengleichheit der Parteien bei der Wahlsichtwerbung nicht zuzustimmen; er hält den in § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG niedergelegten Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit - zumal als Niederschlag der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - auch hier für anwendbar und belegt dies u.a. mit der Entstehungsgeschichte des § 5 PartG. Unabhängig von § 5 PartG würden die zu Art. 21 GG entwickelten Grundsätze zum selben Ergebnis führen.

Entscheidungsgründe

- 6 Die Revision ist nicht begründet. Das Berufungsurteil beruht nicht auf der Verletzung von Bundesrecht.
- 7 1. Zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht die Klage für zulässig gehalten. Da bei der - fristgemäßen - Klageerhebung der Wahltag bereits verstrichen und damit der Antrag auf Zuweisung von Stellplätzen für die Landtagswahl 1970 gegenstandslos geworden war, konnte das Rechtsschutzbegehren der Klägerin in analoger Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO verfolgt werden (vgl. Urteil des Senats vom 23. Juni 1967 - BVerwG VII C 36.63 - in Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 37 m.w.N.).
- 8 2. Im Einklang mit Bundesrecht steht die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, daß das Anbringen von Plakaten im öffentlichen Verkehrsraum u.a. nach §§ 18 f. des Straßengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. November 1961 (GV NW S. 305) und § 2 der Satzung über Erlaubnisse und Gebühren für Sondernutzungen an öffentlichen Straßen und Plätzen im Stadtgebiet Bochum vom 12. Februar 1970 erlaubnispflichtig ist; auch der erkennende Senat geht von der bundesrechtlichen Zulässigkeit solcher Erlaubnisse aus (vgl. Beschluß vom 18. März 1971 - BVerwG VII B 18.71 - in Buchholz 11 Art. 5 GG Nr. 27). Zwar hat der Zweck der

Wahlpropaganda, für den hier Sondernutzungserlaubnisse begehrt worden sind, gewichtige Auswirkungen für die Frage, ob ein Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis besteht oder die Ermessensausübung der Behörde beschränkt ist; er vermag aber die Zulässigkeit der Erlaubnis selbst, bei deren Erteilung z.B. die Vereinbarkeit mit den Anforderungen an die Sicherheit des Straßenverkehrs geprüft werden muß, nicht in Frage zu stellen.

- 9 Mit Bundesrecht stimmt weiter die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts überein, daß dem Ermessen der Behörden bei Erteilung wegerechtlicher Sondernutzungserlaubnisse zum Zwecke der Wahlsichtwerbung enge Grenzen gezogen sind. Bundesverfassungsrecht begrenzt in der Tat für Fälle der hier in Frage stehenden Art das Ermessen, das dem Beklagten bei der Entscheidung über Anträge auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zusteht; Bundesverfassungsrecht gibt nämlich - jedenfalls für den Regelfall - einen Anspruch, der darauf gerichtet ist, eine Wahlsichtwerbung auf öffentlichen Straßen zu ermöglichen. Zwar hat der erkennende Senat einen originären, aus der Stellung der Parteien hergeleiteten Anspruch auf die Benutzung gemeindlicher Räume durch Parteien auch für Wahlversammlungen abgelehnt und im Bereich des Bundesrechts nur den - gleichsam abgeleiteten - Anspruch aus Art. 3 GG und aus § 5 des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1967 (BGBl. I S. 773) - PartG - anerkannt (vgl. BVerwGE 32, 333 (336 f.); vgl. ferner BVerwGE 31, 368 (370) sowie speziell für Wahlversammlungen Urteil vom 18. Juli 1969 - BVerwG VII C 4.69 - in Buchholz 150 § 5 PartG Nr. 1 und Urteil vom 24. Oktober 1969 - BVerwG VII C 29.69 - in Buchholz 150 § 5 PartG Nr. 3). Die dabei maßgebenden Erwägungen, die u.a. durch den begrenzten Umfang der Widmung von gemeindlichen Räumen bestätigt werden, können aber nicht auf die hier zu entscheidende Frage übertragen werden. Die Bedeutung von Wahlen für einen demokratischen Staat (vgl. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 GG) und die Bedeutung der Parteien für solche Wahlen, wie sie sich aus Art. 21 GG und §§ 1 f. PartG ergibt, schränken das behördliche Ermessen bei der Entscheidung über die Erlaubnis zum Aufstellen von Wahlplakaten durch Parteien in so erheblichem Umfang ein, daß jedenfalls für den Regelfall - in noch zu erörternden Grenzen - ein Anspruch einer Partei auf Erlaubnis besteht. Die Sichtwerbung für Wahlen gehört - ebenso wie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Wahlpropaganda im Rundfunk (vgl. BVerfGE 14, 121 (131/32)) - "heute zu den Mitteln im Wahlkampf der politischen Parteien" und ist "zu einem wichtigen Bestandteil der Wahlvorbereitung in der heutigen Demokratie geworden" (BVerfGE a.a.O. sowie weiter BVerfGE 34, 160 (163) gegenüber BVerfGE 7, 99 (107), wo noch dahingestellt geblieben war, ob der Rundfunk verpflichtet sei, politischen Parteien Sendezeiten für Wahlpropaganda einzuräumen). Die Wahlsichtwerbung als gewissermaßen selbstverständliches Wahlkampfmittel darf daher durch gänzliche oder auch nur weitgehende Verweigerung vorgesehener Erlaubnisse grundsätzlich nicht beschnitten werden. Bundesrecht gibt demnach, da Parteienrecht in vollem Umfang Bundesrecht darstellt und Landes- und Kommunalwahlrecht in seinen verfassungsrechtlichen Grundzügen im Bundesrecht verankert ist (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG), zumindest dem Grunde nach einen Anspruch auf Gestattung der Wahlsichtwerbung durch Parteien.
- 10 Dieser Anspruch besteht freilich nicht schrankenlos. Daß eine beabsichtigte Wahlplakatwerbung abgelehnt werden darf, wenn sie zu einer Verkehrsgefährdung führen würde, ist allgemein anerkannt und wird auch von der Klägerin nicht bezweifelt. Das Oberverwaltungsgericht geht ebenfalls von solchen Schranken aus, wenn es die Gemeinde für berechtigt hält, dafür zu sorgen, daß eine wochenlange Verschandelung und Verschmutzung des Stadtbildes durch sogenanntes wildes Plakatieren, dessen Genehmigung hier lediglich allgemein für einzelne Straßenzüge, nicht aber für bestimmte Standorte begehrt worden ist, verhindert wird. Ähnliche und möglicherweise noch weitergehende Schranken mögen sich im Einzelfall etwa aus der Notwendigkeit ergeben, einen besonders schützenswerten historischen Stadtkern von einer Sichtwerbung für Wahlzwecke gänzlich freizuhalten (vgl. z.B. Urteil des OVG Bremen vom 30. Januar 1968 - II A 154/67, I BA 59/67 - S. 39 (Leitsätze in NJW 1968, 2078) für den Innenbereich in der Umgebung des Bremer Rathauses) oder dort der Wahlpropaganda nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit engere Grenzen zu setzen als anderswo. Der gleichwohl in aller Regel gegebene Anspruch auf Gestattung einer Wahlsichtwerbung ist weiter dadurch beschränkt, daß er lediglich auf eine Werbung in einem Umfang gerichtet ist, der für die Selbstdarstellung der jeweiligen Partei notwendig und angemessen ist. Ebenso wenig wie Rundfunkanstalten verpflichtet sind, Sendezeiten für Wahlsendungen von Parteien unbegrenzt oder in dem von den Parteien für erforderlich gehaltenen Umfang bereitzustellen, braucht eine Gemeinde den Wünschen der Parteien auf Wahlsichtwerbung unbeschränkt Rechnung zu tragen; ebenso wie sich der Anspruch der Parteien auf eine angemessene Redezeit für ihre Rundfunkpropaganda richtet (vgl. BVerfGE 7, 99 (108)), sich aber auch darauf beschränkt, ist dies bei der Wahlsichtwerbung der Fall. Der Senat kann es für die Entscheidung der vorliegenden Sache offenlassen, unter welchen Voraus-

setzungen jeweils eine nach Umfang (Zahl der Stellplätze) und Aufstellungsort (Werbewirksamkeit des Anbringungsortes) angemessene Werbemöglichkeit eingeräumt ist; jedenfalls muß eine wirksame Wahlpropaganda ermöglicht werden (vgl. BVerfGE 14, 121 (139) für Rundfunksendezeiten). In welcher Weise die Gemeinden dem verfassungsrechtlichen Gebot auf Einräumung von Stellplätzen in einem für die Selbstdarstellung der jeweiligen Partei notwendigen und angemessenen Umfang Rechnung tragen, ist ihre Sache; durch Bundesrecht sind sie also nicht gehindert, die Straßen während eines angemessenen Zeitraums für freies Plakatieren mit bestimmten Auflagen, insbesondere aus Gründen der Verkehrssicherheit, freizugeben; ebenso dürfen sie - wie dies im Fall des Urteils des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 24. Januar 1972 - IX A 507/70 - geschehen ist (vgl. dazu Urteil des erkennenden Senats vom 13. Dezember 1974 - BVerwG VII C 42.72 -) - bestimmte Aufstellplätze an die einzelnen Parteien zuteilen oder - so im vorliegenden Fall - gemeindeeigene Plakatflächen zur Verfügung halten. Durch Bundesrecht sind die Gemeinden dabei nur insofern eingeengt, als jedenfalls im Ergebnis jeweils angemessene Wahlwerbemöglichkeiten sichergestellt sein müssen, der allgemein in Art. 3 GG sowie speziell für Wahlen und Parteien in Art. 28 Abs. 1 Satz 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 sein muß.

- 11 Zu dieser Auffassung steht das Berufungsurteil nicht in Widerspruch. Es hält es zwar grundsätzlich für zulässig, daß der Beklagte das vom Berufungsgericht als "wild" bezeichnete Plakatieren verhindern wollte, um eine wochenlange Verschandelung und Verschmutzung des Stadtbildes - zumal auf zwei besonders markanten Straßenzügen - zu vermeiden. Ob allein die Rücksicht auf die Reinhaltung der Straßen die Verweigerung einer Sondernutzungserlaubnis für eine Wahlwerbung rechtfertigen würde - eine gewisse Beeinträchtigung des Stadtbildes unter ästhetischen Gesichtspunkten wird sich in Zeiten eines Wahlkampfes schwerlich vermeiden lassen -, kann hier unentschieden bleiben; denn jedenfalls ist es mit den vorstehend entwickelten Geboten des Bundesrechts vereinbar, wenn die Verweigerung der von einer Partei begehrten Werbemöglichkeiten davon abhängig gemacht wird, daß der Anspruch auf angemessene Wahlwerbung wenigstens in anderer Weise sichergestellt ist. Dies entspricht dem oben Gesagten, daß eine Gemeinde durch Bundesrecht nicht gebunden ist bei der Frage, in welcher Weise sie dem verfassungsrechtlichen Gebot auf Einräumung angemessener Möglichkeiten für die Wahlwerbung Rechnung tragen will, wenn nur jedenfalls das Ergebnis solch angemessener Möglichkeiten sichergestellt bleibt. Es verstößt daher grundsätzlich nicht gegen Bundesrecht, wenn einem Gesichtspunkt, der "an sich" zur Ablehnung eines Antrags berechtigen würde, die für die Ablehnung nötige Gewichtigkeit nur für den Fall beigegeben wird, daß der Anspruch der Partei auf angemessene Wahlwerbemöglichkeiten in anderer Weise sichergestellt ist; jedenfalls gilt das für den Gesichtspunkt der Straßenreinhaltung. Jene Sicherstellung des Anspruchs einer Partei auf andere Weise kann zwar nach dem oben Gesagten auch durch die Bereitstellung gemeindeeigener Werbeträger geschehen, wenn diese in genügend großer Zahl und an angemessenen Aufstellorten bereitstehen und die Selbstdarstellung der einzelnen Parteien in dem gebotenen Umfang gewährleisten. Diese Voraussetzungen waren hier nach den für den erkennenden Senat gemäß § 137 Abs. 2 VwGO verbindlichen Feststellungen des Berufungsgerichts nicht erfüllt. Danach reicht in einer Großstadt von über 350 000 Einwohnern wie Bochum die unentgeltliche Bereitstellung von insgesamt 4 140 Werbeflächen für sechs zugelassene Parteien - davon 295 für die Klägerin - nicht aus. Diese Feststellung beruht auf einer tatsächlichen Würdigung, die das Oberverwaltungsgericht gewonnen hat aus der zutreffenden rechtlichen Überlegung, daß auch die kleinste zur Wahl zugelassene Partei ihre Präsenz angemessen muß verdeutlichen können, ihr also nach dem oben Gesagten eine wirksame Wahlpropaganda ermöglicht werden muß. Da diese Möglichkeit nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts für die Klägerin auf der Grundlage der ihr bereitgestellten Werbeflächen nicht bestand, war nach dem - wie erwähnt - mit Bundesrecht vereinbaren Ausgangspunkt des Oberverwaltungsgerichts die Ablehnung der Sondernutzungserlaubnis rechtswidrig.
- 12 Dem läßt sich nicht mit dem Hinweis der Revision auf den Beschluß der Stadtverordnetenversammlung vom 12. März 1970 und dessen Bedeutung begegnen. Die Revision hat insoweit vorgebracht, der genannte Beschluß enthalte zugleich eine interne Vereinbarung der in der Stadtverordnetenversammlung vertretenen Parteien - nämlich der Parteien, die im Land Nordrhein-Westfalen als Regierungsmehrheit und als Opposition den Staat trügen - zur Begrenzung der Sichtwerbung im Wahlkampf. Abgesehen davon, daß es sich insoweit um einen neuen tatsächlichen Vortrag handelt, der im Revisionsverfahren nicht berücksichtigt werden könnte, vermag dieses Vorbringen auch aus Gründen des materiellen Rechts keinen Erfolg zu haben. Die Revi-

sion räumt selbst ein, daß die Klägerin an dieses Abkommen zur Begrenzung der Wahlsichtwerbung - weil nicht daran beteiligt - nicht gebunden ist. Sie meint jedoch, die öffentliche Gewalt habe auf Grund des für sie bestehenden Neutralitätsgebots zu unterbinden, daß kleine und bisher politisch unbedeutende Gruppen den durch die Selbstbindung der großen Parteien freiwerdenden Raum unter Inanspruchnahme staatlicher Erlaubnisse ausnutzen, weil hierdurch das Bild von der tatsächlichen Bedeutung der kleinen Parteien verfälscht würde. Diese Argumentation läuft im Ergebnis auf eine Bindung sowohl der Gemeinde als auch der Klägerin an das Wahlkampfbegrenzungsabkommen hinaus, obwohl beide daran nicht beteiligt sind. Wäre der Ausgangspunkt der Revision zutreffend, so könnten die im Rathaus regierenden Parteien die für den Wahlkampf bereitzustellenden Werbeflächen oder Stellplätze in einer Weise begrenzen, daß für die kleinen Parteien eine sinnvolle Wahlsichtwerbung unmöglich würde; sie könnten unter Berufung auf das Neutralitätsgebot der öffentlichen Hand die ihnen unbequemen Konkurrenten zumindest in bestimmten Bereichen eines Wahlkampfes mundtot machen. Daß dies nicht Rechts wäre, liegt auf der Hand; wie bereits ausgeführt, hat jede Partei Anspruch auf Einräumung von Wahlsichtwerbemöglichkeiten in einem für ihre Selbstdarstellung angemessenen Umfang. Nutzen einzelne Parteien die ihnen zustehenden Möglichkeiten zur Wahlsichtwerbung - aus welchen Gründen auch immer - nicht oder nicht voll aus, so berührt das nicht das Recht der anderen. Setzen also die im Rathaus regierenden Parteien die zu verteilenden Stellplätze unangemessen niedrig fest, weil ihnen für ihre Zwecke die niedrigen Quoten - etwa wegen anderer Propagandamöglichkeiten, die den kleinen Parteien nicht oder nicht in vergleichbarem Umfang zur Verfügung stehen - ausreichend erscheinen, so berührt das nicht das Recht der kleinen Parteien, relativ mehr - nämlich das ihnen Angemessene - zu verlangen. Der Verzicht der großen Parteien auf eine ihnen nach ihrer Größe angemessene Wahlsichtwerbung erweitert - wie zur Klarstellung hinzugefügt sei - freilich nicht das Recht der kleinen Parteien mit der Folge, daß sie einen Anspruch darauf hätten, die freibleibenden Werbeflächen gleichsam zu okkupieren, daß sie also mit Hilfe öffentlich-rechtlicher Erlaubnisse eine unangemessen umfangreiche Wahlsichtwerbung betreiben und dadurch ein falsches Bild der Verhältnisse hervorrufen könnten.

- 13 Da nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts die bereitgestellten Werbeflächen nicht ausreichten, um auch der kleinsten zur Wahl zugelassenen Partei - und damit der Klägerin - angemessene Werbemöglichkeiten zu geben, kommt es auf die vom Oberverwaltungsgericht bejahte Frage nicht an, ob ein Anspruch einer Partei darauf besteht, auch schwerpunkttartig oder zumindest stellenweise allein - also ohne eine gemeindeeigene Werbefläche mit einer anderen Partei oder gar mit mehreren teilen zu müssen - Wahlsichtwerbung zu betreiben; die Antwort darauf wird sich zudem nach den Verhältnissen des Einzelfalls, insbesondere nach den Aufstellorten, der Größe der Werbeflächen u.ä. richten; jedenfalls muß jeder Partei eine wirksame Wahlpropaganda ermöglicht werden, die es ausschließt, daß die Wahlsichtwerbung einer kleinen Partei durch die Wahlwerbung der großen Parteien gleichsam erdrückt wird (vgl. auch Urteil vom 13. Dezember 1974 - BVerwG VII C 42.72 -).
- 14 Offenbleiben kann weiter die Frage, ob eine Gemeinde neben der Bereitstellung gemeindeeigener Werbeflächen andere Möglichkeiten der Wahlsichtwerbung eröffnen muß, insbesondere durch Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zur Aufstellung parteieigener Plakatständer. Wenn - wie im vorliegenden Fall nach den Feststellungen des Berufungsgerichts - die gemeindeeigenen Werbeflächen für eine angemessene Wahlsichtwerbung nicht ausreichen und eine Erweiterung des Angebots gemeindeeigener Werbeflächen bis auf das für jede Partei angemessene Maß nicht möglich ist, besteht allerdings diese Notwendigkeit. Der im Zusammenhang damit geäußerten Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, die Klägerin hätte einen Anspruch auf absolute Gleichbehandlung mit den anderen Parteien, könnte also die gleich hohe Zahl von Stellplätzen wie jede andere Partei verlangen, vermag der Senat allerdings nicht zu folgen, wie er in seinem Urteil vom 13. Dezember 1974 - BVerwG VII C 42.72 - näher begründet hat. Eines Eingehens hierauf im vorliegenden Fall bedarf es nicht, weil das Berufungsurteil bereits durch die Erwägung getragen wird, daß der Klägerin eine Wahlsichtwerbung in angemessenem Umfang nicht ermöglicht worden ist; in welcher Weise eine solche Möglichkeit hätte eingeräumt werden können oder müssen, ist nicht entscheidungserheblich.
- 15 Offenlassen kann der Senat weiter, ob Bundesrecht der Erwägung des Oberverwaltungsgerichts, eine beabsichtigte Wahlsichtwerbung könne nur bei gleichzeitiger Eröffnung anderer angemessener Werbemöglichkeiten abgelehnt werden, für den Fall entgegenstünde, daß die beabsichtigte Werbung zu einer Verkehrsgefährdung führen würde. Auch das Oberverwaltungsgericht hat dies für den vorliegenden Fall offengelassen, wobei der Senat der Frage nicht nachzugehen braucht, ob die dafür maßgebenden Überlegungen überzeugend sind. Denn jene Problematik

spielt hier deswegen keine Rolle, weil die Klägerin bereits in ihrem Antrag vom 2. April 1970 zu erkennen gegeben hatte, daß sie eine verkehrsgefährdende Werbung nicht beabsichtige und dies notfalls durch Auflagen hätte sichergestellt werden können.

- 16 Ebenso wie das Oberverwaltungsgericht kann es der Senat schließlich offenlassen, ob die Bescheide des Beklagten auch deswegen rechtswidrig waren, weil dieser der Klägerin nur für eine - wie diese meint, unangemessen kurze - Zeit von knapp einem Monat eine Wahlsichtwerbung gestattet hat.
- 17 3. Die Verfahrensrügen der Revision sind unbegründet.
- 18 a) Die §§ 108 und 117 VwGO sind nicht verletzt. Die Revision meint insoweit, daß die vom Berufungsgericht gegebenen Gründe den Tenor seiner Entscheidung nicht trügen. Es kommt nicht darauf an, ob dies richtig ist. Denn nach § 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO sind in dem Urteil nur die Gründe anzugeben, die für die richterliche Überzeugung maßgebend sind; nach § 117 Abs. 2 Nr. 5 VwGO muß ein Urteil auch die Entscheidungsgründe enthalten. Diesen verfahrensrechtlichen Anforderungen genügt das Berufungsurteil. Ob die angegebenen Entscheidungsgründe den Tenor tragen, ist eine Frage nach der Richtigkeit des Urteils. Auch wenn diese Frage verneint werden muß, liegt kein Verstoß gegen § 108 Abs. 1 Satz 2 und § 117 Abs. 2 Nr. 5 VwGO vor.
- b) Das Oberverwaltungsgericht hat den gerügten Verstoß gegen § 86 VwGO ebenfalls nicht begangen. Nach Meinung der Revision hätte das Oberverwaltungsgericht feststellen müssen, in welcher Anzahl sich die vom Beklagten zur Verfügung gestellten gemeindeeigenen Werbeflächen im Stadtzentrum, insbesondere in den beiden Straßenzügen, für die die Klägerin ihren Antrag gestellt hatte, und der unmittelbaren Umgebung davon befunden hätten. Auf diese Feststellung kam es nach der für die Beurteilung eines Verfahrensfehlers maßgeblichen Rechtsauffassung des Berufungsgerichts nicht an. Nach dieser Auffassung setzte die Ablehnung des Antrags der Klägerin voraus, daß die Behörde den zur Wahl zugelassenen politischen Parteien in angemessenem Umfang andere als die begehrten Möglichkeiten der Wahlsichtwerbung eröffnete und noch sonstige Möglichkeiten der Wahlwerbung bestanden. Für die Feststellung dieser Voraussetzungen kam es auf die Aufklärung der von der Revision genannten Fragen nicht an.

Fraktionsantrag - Umfrage Plakatwände

Gemeinde/ Städte	Telefon	Ansprechpartner/in	Einheitliche Standorte für Wahlplakate (Plakatwände)?		Bemerkung
			Ja	Nein	
Gemeinde Windeck	02292/601-0	Herr Jost		x	
Gemeinde Eitorf	02243/89-0	Herr Wahl		x	
Gemeinde Ruppichterath	02295/49-0	Frau Winkler		x	
Stadt Köigswinter	02244/889-0	Herr Krämer		x	
Stadt Bad Honnef	02224/184-0	Frau Engels		x	Es war geplant, aber vom Rat nicht umgesetzt.
Stadt Siegburg	02241/102-0	Frau Rotter		x	
Stadt Sankt Augustin	02241/243-432	Herr Steinkamp		x	
Gemeinde Much	02245/68-0	Herr Streich		x	
Stadt Lohmar	02246/15-208	Frau Dederich		x	
Gemeinde Neunkirchen-Seelscheid	02247/303-0	Herr Gehlen		x	
Stadt Troisdorf	02241/900-0	Frau Tumulka		x	
Stadt Niederkassel	02208/9466-0	Frau Heimann		x	
Stadt Bornheim	02222/945-0	Herr Pieck		x	
Gemeinde Alfter	0228/6484-0	Frau Lanski		x	
Gemeinde Swisttal	02255/309-0	Herr Heidemann		x	
Stadt Rheinbach	02226/917-0	Frau Floss		x	
Stadt Meckenheim	02225/917-0	Herr Münzer		x	
Wachtberg	0228/9544-0	Herr Wirtz		x	

Stand: 23.10.2013