

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0120/2022/BV

Datum:
13.05.2022

Federführung:
Dezernat V, Bürger- und Ordnungsamt

Beteiligung:
Dezernat I, Rechtsamt

Betreff:
Plakatierungsrichtlinien bei Wahlen

Beschlussvorlage

Beschluslauf

Die Beratungsergebnisse der einzelnen Gremien beginnen ab der Seite 2.2 ff.
Letzte Aktualisierung: 14. Juni 2022

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Zu stimmung zur Beschluss-empfehlung:	Handzeichen:
Haupt- und Finanzausschuss	18.05.2022	Ö	() ja () nein () ohne	
Gemeinderat	02.06.2022	Ö	() ja () nein () ohne	

Beschlussvorschlag der Verwaltung:

Der Gemeinderat nimmt das Gutachten zur Wirksamkeit von Wahlplakaten zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung mit der Änderung der Wahlplakatierungsrichtlinie hinsichtlich der Ausweisung eines Bannkreises für Wahlplakate sowie der Erarbeitung eines Negativkatalogs für die Nutzung von Masten.

Finanzielle Auswirkungen:

Bezeichnung:	Betrag in Euro:
Ausgaben / Gesamtkosten:	
• keine	
Einnahmen:	
• keine	
Finanzierung:	
• keine	
Folgekosten:	
• keine	

Zusammenfassung der Begründung:

Nach Prüfung des als Anlage 01 beigefügten Gutachtens zur Wirksamkeit von Wahlplakatierung im öffentlichen Raum schlägt die Verwaltung eine teilweise Änderung der Richtlinien für Wahlplakatierung vor. Eine rechtssichere Kontingentierung von Wahlplakaten ist jedoch nicht möglich.

Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vom 18.05.2022

Ergebnis der öffentlichen Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vom 18.05.2022

20.1 Plakatierungsrichtlinien bei Wahlen Beschlussvorlage 0120/2022/BV

Erster Bürgermeister Odszuck ruft die Beschlussvorlage auf.

Stadträtin Prof. Dr. Schuster bringt nachfolgenden **Antrag** (Anlage 03 zur Drucksache 0120/2022/BV) für die **SPD-Fraktion** ein:

Für die Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses beantragt die SPD-Fraktion zum oben genannten Tagesordnungspunkt,

1. die im Gutachten (vergleiche Anlage 01) aufgeführten Tabellen für eine mögliche Kontingentierung von Wahlplakaten auf Stadt- (vergleiche Anlage 01, Seite 7) und Stadtteil-ebene (vergleiche Anlage 01, Seite 8) als Grundlage für die Entwicklung von Plakatierungsrichtlinien für die kommenden Kommunal-, Landtags-, Bundestags- und Europawahlen in Heidelberg und entsprechender Berechnungsmodelle heranzuziehen. Dabei soll eine stadtweite Obergrenze von 10.000 Plakaten gelten.
2. darüber hinaus auf Basis des oben erwähnten Gutachtens ein transparentes Modell für die kommenden Wahlen zum Oberbürgermeister / der Oberbürgermeisterin inklusive Berechnungsmodell zu entwickeln.
3. bei den unter 1. und 2. zu entwickelnden Berechnungsmodellen die folgenden Prämissen (vergleiche auch Anlage 01, Seite 8) zu berücksichtigen:

Stufe 0: 1 Plakat pro 75 Einwohnende

Stufe 1: 1 Plakat pro 100 Einwohnende

Stufe 2: 1 Plakat pro 125 Einwohnende
4. bei den Stadtwerken Heidelberg die Information einzuholen, wie viele Plakate maximal an einem Laternenmast hängen dürfen. Auf dieser Basis ist auch bei den in 1. und 2. zu entwickelnden Plakatierungsrichtlinien eine entsprechende Obergrenze zu definieren.
5. die Berechnungsmodelle in der nächsten Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vorzustellen.

Des Weiteren bringt Stadträtin Kiziltas folgenden **Antrag** (Anlage 02 zur Drucksache 0120/2022/BV) für die **Fraktion DIE LINKE** ein:

Die Vorlage wird ergänzt um einen Passus, der eine Obergrenze von Plakaten pro antretender Liste bei Wahlen von maximal 1000 Stück vorsieht.

Stadträtin Kiziltas erklärt, dass die Fraktion DIE LINKE bereit sei, Ihren Antrag an den der SPD Fraktion anzugleichen und die Obergrenze von 10.000 Plakaten stadtweit zu übernehmen.

In der Aussprache melden sich die Stadträtinnen Prof. Dr. Schuster, Kiziltas und Marggraf sowie Stadtrat Grädler und Stadtrat Bartsch zu Wort.

Im Wesentlichen wird darüber diskutiert, ob durch das Gutachten die Chancengleichheit gewährleistet werde und welche Anzahl an Plakaten sinnvoll und zulässig sei. Stadträtin Kiziltas macht den Vorschlag, für jede Partei entsprechend der Anzahl der Plakate, Sticker zu drucken, die auf den Plakaten angebracht werden können, um so die Gesamtanzahl der Plakate zu kontrollieren. Dagegen spricht sich Stadtrat Bartsch aus, da die Partei AFD oft mit einer hohen Plakatzerstörung konfrontiert sei und es durch die verbrauchten Sticker nicht möglich wäre, Ersatzplakate aufzuhängen.

Nach Ende der Aussprache stellt Erster Bürgermeister Odszuck fest, dass der **Antrag der Fraktion DIE LINKE im Antrag der SPD-Fraktion aufgeht** und lässt deshalb nur den **Antrag** der SPD Fraktion abstimmen:

Für die Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses beantragt die SPD-Fraktion zum oben genannten Tagesordnungspunkt,

1. die im Gutachten (vergleiche Anlage 01) aufgeführten Tabellen für eine mögliche Kontingentierung von Wahlplakaten auf Stadt- (vergleiche Anlage 01, Seite 7) und Stadtteil-ebene (vergleiche Anlage 01, Seite 8) als Grundlage für die Entwicklung von Plakatierungsrichtlinien für die kommenden Kommunal-, Landtags-, Bundestags- und Europawahlen in Heidelberg und entsprechender Berechnungsmodelle heranzuziehen. Dabei soll eine stadtweite Obergrenze von 10.000 Plakaten gelten.
2. darüber hinaus auf Basis des oben erwähnten Gutachtens ein transparentes Modell für die kommenden Wahlen zum Oberbürgermeister / der Oberbürgermeisterin inklusive Berechnungsmodell zu entwickeln
3. bei den unter 1. und 2. zu entwickelnden Berechnungsmodellen die folgenden Prämissen (vergleiche auch Anlage 01, Seite 8) zu berücksichtigen:

Stufe 0: 1 Plakat pro 75 Einwohnende

Stufe 1: 1 Plakat pro 100 Einwohnende

Stufe 2: 1 Plakat pro 125 Einwohnende

4. bei den Stadtwerken Heidelberg die Information einzuholen, wie viele Plakate maximal an einem Laternenmast hängen dürfen. Auf dieser Basis ist auch bei den in 1. und 2. zu entwickelnden Plakatierungsrichtlinien eine entsprechende Obergrenze zu definieren.
5. die Berechnungsmodelle in der nächsten Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vorzustellen.

Abstimmungsergebnis: beschlossen mit 11:3:0 Stimmen

Im Anschluss lässt Erster Bürgermeister Odszuck über die Beschlussempfehlung der Verwaltung mit der Ergänzung aus dem SPD-Antrag abstimmen

Beschlussempfehlung des Haupt- und Finanzausschusses (Ergänzung ist fett dargestellt):

Der Gemeinderat nimmt das Gutachten zur Wirksamkeit von Wahlplakaten zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung mit der Änderung der Wahlplakatierungsrichtlinie hinsichtlich der Ausweisung eines Bannkreises für Wahlplakate sowie der Erarbeitung eines Negativkatalogs für die Nutzung von Masten mit folgender Ergänzung:

- 1. Die im Gutachten (vergleiche Anlage 01) aufgeführten Tabellen für eine mögliche Kontingentierung von Wahlplakaten auf Stadt- (vergleiche Anlage 01, Seite 7) und Stadtteil-ebene (vergleiche Anlage 01, Seite 8) als Grundlage für die Entwicklung von Plakatierungsrichtlinien für die kommenden Kommunal-, Landtags-, Bundestags- und Europawahlen in Heidelberg und entsprechender Berechnungsmodelle werden herangezogen. Dabei soll eine stadtweite Obergrenze von 10.000 Plakaten gelten.**
- 2. Darüber hinaus wird auf Basis des oben erwähnten Gutachtens ein transparentes Modell für die kommenden Wahlen zum Oberbürgermeister / der Oberbürgermeisterin inklusive Berechnungsmodell entwickelt.**
- 3. Bei den unter 1. und 2. zu entwickelnden Berechnungsmodellen werden die folgenden Prämissen (vergleiche auch Anlage 01, Seite 8) berücksichtigt:**

- *Stufe 0: 1 Plakat pro 75 Einwohnende*
 - *Stufe 1: 1 Plakat pro 100 Einwohnende*
 - *Stufe 2: 1 Plakat pro 125 Einwohnende*
4. *Bei den Stadtwerken Heidelberg wird die Information eingeholt, wie viele Plakate maximal an einem Laternenmast hängen dürfen. Auf dieser Basis ist auch bei den in 1. und 2. zu entwickelnden Plakatierungsrichtlinien eine entsprechende Obergrenze zu definieren.*
 5. *Die Berechnungsmodelle werden in der nächsten Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vorgestellt.*

gezeichnet
Jürgen Odszuck
Erster Bürgermeister

Ergebnis: Zustimmung zur Beschlussempfehlung mit Ergänzung
Ja 10 Nein 3 Enthaltung 0

Sitzung des Gemeinderates vom 02.06.2022

Ergebnis der öffentlichen Sitzung des Gemeinderates vom 02.06.2022

41.1 Plakatierungsrichtlinien bei Wahlen Beschlussvorlage 0120/2022/BV

Erster Bürgermeister Odszuck teilt mit, dass die per Arbeitsauftrag des Haupt- und Finanzausschuss vom 18.05.2022 geforderten Berechnungsmodelle sehr aufwändig seien und noch nicht beim nächsten Haupt- und Finanzausschuss am 06.07.2022 vorgelegt werden können.

Stadtrat Zieger stellt klar, dass bei der Berechnung der Plakatierungs-Kontingente die Heidelberger Wahlergebnisse zugrunde gelegt werden sollen und nicht die Bundesergebnisse.

Stadtrat Breer bringt den **Antrag** ein,

den Beginn der Plakatierung auf 18 Uhr festzusetzen.
--

Erster Bürgermeister Odszuck ruft diesen **Antrag** zur **Abstimmung** auf.

Abstimmungsergebnis: einstimmig beschlossen

Anschließend lässt er über die Beschlussempfehlung des Haupt- und Finanzausschusses mit der Einschränkung abstimmen, dass der Prüfauftrag nicht bis zum 06.07.2022 erledigt werden könne.

Beschluss des Gemeinderates (Ergänzung und Änderung in **fett** dargestellt):

*Der Gemeinderat nimmt das Gutachten zur Wirksamkeit von Wahlplakaten zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung mit der Änderung der Wahlplakatierungsrichtlinie hinsichtlich der Ausweisung eines Bannkreises für Wahlplakate sowie der Erarbeitung eines Negativkatalogs für die Nutzung von Masten **mit folgender Ergänzung beziehungsweise Änderung:***

- 1. Die im Gutachten (vergleiche Anlage 01) aufgeführten Tabellen für eine mögliche Kontingentierung von Wahlplakaten auf Stadt- (vergleiche Anlage 01, Seite 7) und Stadtteil-ebene (vergleiche Anlage 01, Seite 8) als Grundlage für die Entwicklung von Plakatierungsrichtlinien für die kommenden Kommunal-, Landtags-, Bundestags- und Europawahlen in Heidelberg und entsprechender Berechnungsmodelle werden herangezogen. Dabei soll eine stadtweite Obergrenze von 10.000 Plakaten gelten.***

2. *Darüber hinaus wird auf Basis des oben erwähnten Gutachtens ein transparentes Modell für die kommenden Wahlen zum Oberbürgermeister / der Oberbürgermeisterin inklusive Berechnungsmodell entwickelt.*
3. *Bei den unter 1. und 2. zu entwickelnden Berechnungsmodellen werden die folgenden Prämissen (vergleiche auch Anlage 01, Seite 8) berücksichtigt:*
 - *Stufe 0: 1 Plakat pro 75 Einwohnende*
 - *Stufe 1: 1 Plakat pro 100 Einwohnende*
 - *Stufe 2: 1 Plakat pro 125 Einwohnende*
4. *Bei den Stadtwerken Heidelberg wird die Information eingeholt, wie viele Plakate maximal an einem Laternenmast hängen dürfen. Auf dieser Basis ist auch bei den in 1. und 2. zu entwickelnden Plakatierungsrichtlinien eine entsprechende Obergrenze zu definieren.*
5. *Die Berechnungsmodelle werden in der nächsten Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vorgestellt.*
5. *Die Berechnungsmodelle werden dem Haupt- und Finanzausschuss vorgestellt.*
6. *Der Beginn der Plakatierung wird auf 18 Uhr festgesetzt.*

gezeichnet
Jürgen Odszuck
Erster Bürgermeister

Ergebnis: beschlossen mit Ergänzung
Nein 3

Begründung:

Im Rahmen der vergangenen Wahlen wurden zahlreiche Plakate durch Parteien und Wählervereinigungen im Stadtgebiet aufgehängt. Diese beeinträchtigten in vielen Fällen die Verkehrssicherheit bzw. Standfestigkeit von Masten. Die Verwaltung wurde deshalb beauftragt zu prüfen, ob eine Kontingentierung von Wahlplakaten rechtlich möglich ist.

Eine einheitliche Plakat-Obergrenze für jede Partei oder Wählervereinigung ist aus Gründen der sogenannten „abgestuften Chancengleichheit“ (siehe § 5 Absatz 1 Satz 2 Parteiengesetz) nicht zulässig. Sie besagt, dass Parteien mit gleichen Erfolgchancen gleich, solche mit unterschiedlichen Chancen ungleich behandelt werden müssen. Dieses Procedere wurde höchstrichterlich vom Bundesverwaltungsgericht im Jahr 1974 herausgearbeitet und ist bis heute gültig. Es legt Mindestkontingente in Höhe von fünf Prozent aller Wahlplakate für kleine Parteien fest und begrenzt die Anzahl für große Parteien auf das Vier- bis Fünffache. Es trifft jedoch keine Aussage zu Bezugsgrößen von denen eine Abstufung der Kontingente abgeleitet werden könnte. Diesbezüglich haben sich bereits einige Gerichte zu unterschiedlichsten Auffassungen geäußert. So kam das VG Gießen zu der Überzeugung, dass ein Wahlplakat pro 100 Einwohnende ausreichend sei; das VG Schleswig-Holstein hielt in einer Entscheidung aus 2016 ein Plakat pro 182 Einwohnende für vertretbar. Das OVG Mecklenburg-Vorpommern ging 2011 einen Schritt weiter und hielt mittelbar ein Verhältnis von einem Plakat pro 264 Einwohnende für werbewirksam. Im Jahre 2017 stellte sich das OVG Schleswig-Holstein teilweise gegen die bundesverwaltungsrechtliche Prämisse der „abgestuften Chancengleichheit“ und urteilte, dass diese nicht notwendigerweise angewandt werden müsse.

Der Gutachter hat sich ausgiebig mit der notwendigen Wirksamkeit von Wahlplakaten auseinandergesetzt und eine Berechnungsvariante erarbeitet, die eine Verteilung von Kontingenten rechnerisch ermöglicht. Die Berechnungsvariante versucht ein flexibles Verhältnis zwischen den Kontingenten der zur Wahl stehenden Parteien zu erlangen. Nichtsdestotrotz fußt sie im Kern auf der Annahme, dass einer großen Partei pro 100 Einwohnenden ein Plakat zugestanden werden müsse. Langfristig schlägt der Gutachter die Erarbeitung eines Stadtplans vor, der Aufstellorte für Plakate definiert, die besonders werbewirksam sind. Damit könnte ein Positivkatalog erarbeitet werden, der Örtlichkeiten, die plakatiert werden dürfen, benennt.

Unter Berücksichtigung der heterogenen Rechtslage kommt die Verwaltung zu dem Ergebnis, dass eine praktikable und gleichzeitig rechtssichere Ausgestaltung einer Kontingentierung von Wahlplakaten nicht möglich ist. Vielmehr wäre eine dahingehende Änderung der Richtlinien angreifbar und es bestünden ernstliche Bedenken hinsichtlich des Bestands vor Gericht. Für jede Wahl müssten umfangreiche Berechnungen zur Festlegung der Wahlkontingente durchgeführt werden, die beispielsweise das Abschneiden der Parteien bei vorangegangenen Wahlen, die Anzahl der Mitglieder und wie lange die Parteien bereits an Wahlen teilnehmen berücksichtigen.

Die Richtlinie soll dahingehend ergänzt werden, dass im Umkreis von 20 Metern von Wahlgebäuden keine entsprechende Plakatierung erfolgen darf. Darüber hinaus soll gemeinsam mit den Stadtwerken ein Negativkatalog entworfen werden, einzelne (Laternen-) Masten von der Erlaubnis der Plakatierung ausnimmt, da diese aufgrund mehrfacher Belegung durch Plakate nicht mehr über die erforderliche Standfestigkeit bei entsprechender Windlast verfügen.

Eine Änderung der Wahlplakatierungsrichtlinie hinsichtlich der Öffnung für Wahlen des Studierendenrats sollte nicht vorgenommen werden. Die derzeitige Richtlinie beschränkt sich auf allgemeine Wahlen sowie Bürgerentscheide, die gesetzlich definiert sind. Damit kommt die Stadt ihrer verfassten Verantwortung zur Förderung und Ausgestaltung demokratischer Prozesse nach. Sollten auch Studierendenorganisationen im öffentlichen Raum im Rahmen von Universitätswahlen plakatieren dürfen, besteht aus Sicht der Verwaltung eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Wahlen, die in der Zivilgesellschaft durchgeführt werden. Es wäre fraglich, ob nicht künftig auch Listen bei Betriebsratswahlen von ausreichend großen Einrichtungen im Stadtgebiet ein Recht auf Plakatierung einklagen könnten. Darüber hinaus verfügen Universität und Hochschulen über ausreichend eigene Liegenschaften, die zur Plakatierung genutzt werden können.

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes /der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt	Ziel/e:
QU 3		Bürger/innenbeteiligung und Dialogkultur fördern Begründung: Wahlplakatierung im öffentlichen Raum regt den öffentlichen Diskurs über politische Themen an
SL 1		Ziel/e: Einzigartigkeit von Stadt- und Landschaftsraum sowie historisches Erbe der Stadt(teile) bewahren Begründung: Die Kontingentierung von Wahlplakaten schützt das Stadtbild.

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

Keine

gezeichnet
Wolfgang Erichson

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
01	Gutachten zur „Plakatwerbung im öffentlichen Straßenraum“
02	Sachantrag der Fraktion DIE LINKE vom 18.05.2022 (Tischvorlage in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vom 18.05.2022)
03	Sachantrag der SPD-Fraktion vom 18.05.2022 (Tischvorlage in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vom 18.05.2022)