

Gutachten zur „Plakatwerbung im öffentlichen Straßenraum“

Vorbemerkung

Die Stadt Heidelberg, Bürger- und Ordnungsamt, Abteilung Allgemeine Verwaltung und Sonderaufgaben, hat die Heidelberger PR-Agentur Donner & Doria Public Relations GmbH für das Gutachten „Plakatwerbung im öffentlichen Straßenraum“ bestellt.

Autor ist Peter Verclas, Präsident des Marketing Club Rhein-Neckar e.V. und ehemaliger Lehrbeauftragter an der Universität Stuttgart-Hohenheim und dem EC Europa Campus Karlsruhe und Mannheim.

Übersicht

1. Die Fragestellung
2. Ausgangssituation (Der IST-Zustand)
 - 2.1 Gesetzgebung für Wahlplakate im öffentlichen Raum
 - 2.2 Kommunikative Wirkung von Plakatwerbung im öffentlichen Raum
 - 2.3 Parameter für die Berechnung der Frequenz von Plakatwerbung
 - 2.4 Situation und Kennzahlen in Heidelberg
3. Berechnung (Der Soll-Zustand)
 - 3.1 Berechnung für politische Plakatwerbung im öffentlichen Straßenraum in Heidelberg
 - 3.2 Aufstellungsorte
 - 3.3 Anzahl Werbeplätze pro Partei
 - 3.4 Anzahl Werbeplätze pro Stadtteil
4. Die Zusammenfassung

Inhalte des Gutachtens

1. Die Fragestellung

Die Stadt Heidelberg, Abteilung Allgemeine Verwaltung und Sonderaufgaben, hat – im Vorfeld der Landtagswahlen Baden-Württemberg 2021 sowie der Bundestagswahlen 2021 – ein Gutachten zur folgenden Fragestellung bestellt: „Welche Frequenz von Plakatwerbung ist im öffentlichen Straßenraum erforderlich, um ausreichend wahrgenommen zu werden? Insbesondere ist dies vor dem Hintergrund der einzelnen Straßen, des gesamten Stadtteils sowie der im Stadtteil lebenden Bevölkerung zu betrachten (die Fokussierung der Plakatierung auf Hauptstraßen ist aus unserer Sicht ebenfalls denkbar).“

2. Die Ausgangssituation (Der IST-Zustand)

2.1 Gesetzgebung für Wahlplakate im öffentlichen Raum

Im folgenden Kapitel werden die wichtigsten Gesetze sowie Gerichtsbeschlüsse für die Plakatwerbung im öffentlichen Raum dargestellt.

Wahlwerbung dient im Gegensatz zu kommerzieller Werbung keinem gewerblichen Zweck. Ziel von Wahlwerbung ist es vielmehr, die Wähler über das Programm und die Ansichten einer Partei zu informieren. Daher unterfällt die Wahlwerbung dem besonderen Schutz des Grundgesetzes, nämlich der [Meinungsfreiheit \(Art. 5 GG\)](#) und der [Parteifreiheit \(Art. 21 GG\)](#).

Alle zu einer Wahl zugelassenen Parteien haben demnach einen Anspruch darauf, in angemessener Weise Wahlwerbung im öffentlichen Raum zu betreiben. Die Frage nach dem Mindestmaß einer angemessenen Wahlwerbung lässt sich nicht abstrakt beantworten. Es

hängt vielmehr von den Umständen des Einzelfalls ab, unter welchen Voraussetzungen den Parteien jeweils eine nach Umfang (Zahl der Werbepplätze) und Aufstellungsort (Werbewirksamkeit des Ortes) angemessene Werbemöglichkeit eingeräumt wird. Dies führt das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in den Beschlüssen vom [23.08.2011, Az. 1 M 146/11, 1 M 145/11](#), und vom [24.08.2011, Az. 1 M 127/11](#), aus. Eine Partei kann daher zum Beispiel nicht pauschalisiert ein Wahlplakat pro 100 Einwohner beanspruchen. Dies stellt das Verwaltungsgericht Weimar im Beschluss vom [26.08.2013, Az. 2 E 779/13 We](#), fest. Aber die Möglichkeiten für die Plakatwerbung müssen hinreichend gegeben sein, um den Parteien und Wählergruppen flächendeckend Wahlwerbung im gesamten Wahlgebiet zu ermöglichen und den nötigen Raum zur Selbstdarstellung zu geben. So entschied das Verwaltungsgericht Schleswig-Holstein im Beschluss vom [22.01.2016, Az. 3 B 8/16](#), dass ein Verhältnis von 910 Einwohner pro Wahlplakat unzureichend ist. Es genehmigte ein Wahlplakat pro 182 Einwohner pro Partei.

Darüber hinaus gilt es, für die Vergabe von Stellplätzen für Wahlplakate eine abgestufte Chancengleichheit zu berücksichtigen. Der angemessene Umfang der Wahlplakate im öffentlichen Raum folgt dem Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit. Dieser ist im Parteiengesetz [§ 5 Absatz 1 Satz 2](#) definiert. Was bedeutet der Grundsatz? Nach dem Parteiengesetz müssen Parteien mit gleichen Wahlchancen gleichbehandelt werden und Parteien mit ungleichen Wahlchancen ungleich. Eine formale Gleichbehandlung aller Parteien ist unzulässig. Hingegen ist es nicht nur zulässig, sondern sogar notwendig, die Parteien bei der Gewährung öffentlicher Leistungen nach ihrer Bedeutung ungleich zu behandeln. Andernfalls entstehe für den Wähler ein verfälschter Eindruck über die wahre Bedeutung der einzelnen Parteien, wenn staatliche Träger sämtliche Parteien, ungeachtet ihres tatsächlichen Gewichts, formal gleichbehandeln würden. Dies gilt auch für die Sondernutzung von Wahlplakaten im öffentlichen Raum für alle Wahlen.

Dies hat das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom [13.12.1974, BVerwG VII C 42.72](#), entschieden. Eine formale Gleichbehandlung sowohl kleiner als auch großer Parteien ist unzulässig. Das Bundesverwaltungsgericht weist darauf hin, dass die absolute, formale Gleichbehandlung aller Parteien eine Verfälschung mit sich brächte. Denn mit einer solchen Gleichbehandlung würde der Anschein des gleichen Gewichts der verschiedenen Parteien erweckt und der Wähler über die wahre Bedeutung der einzelnen Parteien getäuscht werden. Dies würde das Recht der größeren Parteien auf Achtung ihrer Chancengleichheit zugunsten der kleineren Parteien und zugleich das Neutralitätsgebot des Staates im Wahlkampf verletzen. Das Parteiengesetz nennt als Differenzierungskriterium explizit (aber nicht abschließend) die Bedeutung der Parteien.

Für die Frage, welche Gesamtzahl an Stellplätzen den Parteien insgesamt zur Verfügung gestellt bzw. gewährt werden müssen, existiert keine einheitliche Rechtsprechung. Die Möglichkeiten für die Anbringung von Wahlplakaten müssen aber hinreichend dicht sein, um allen Parteien „gewissermaßen flächendeckend“ Wahlwerbung zu ermöglichen. Die Abstufung nach der Bedeutung der Parteien ist in engen Grenzen zulässig. Wirksame Wahlwerbung muss für alle kandidierenden Parteien möglich sein und das bestehende Stärkeverhältnis der Parteien darf nicht verfestigt werden. Das Bundesverwaltungsgericht leitet hieraus in einer grundlegenden Entscheidung konkrete Vorgaben für die Verteilung ab.

Um die ohnehin vergleichsweise geringen Chancen neuer und kleiner Parteien zu fördern, sei den kleinen Parteien nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts aber eine überproportionale, also großzügig bemessene Mindestzahl von Stellplätzen zuzugestehen. Denn eine wirksame Wahlwerbung müsse noch möglich bleiben. Diese Zahl ist bei den großen Parteien entsprechend zu kürzen, damit diese nicht schon durch die Masse der Plakate großer Parteien ohne Wirkung bleiben. Daher sei es geboten, jeder Partei, die Stellplätze für Wahlplakate beansprucht, mindestens fünf Prozent der bereitgestellten Plätze zur Verfügung zu stellen. Von diesem Sockel geht das Gericht bei einer Verteilung auf sechs Parteien aus. Bei einer sehr viel größeren Anzahl an Parteien kommt eine anteilige Reduzierung dieses Sockels in Betracht (siehe BVerwGE 47, 280, 292). Ferner sieht es eine Obergrenze erreicht, wenn der größten Partei mehr als etwa das Vier- bis Fünffache an Stellplätzen eingeräumt wird als der

kleinsten Partei. Innerhalb dieser Unter- und Obergrenze habe die Verteilung der restlichen Plätze auf die Parteien anhand ihrer Bedeutung zu erfolgen.

2.2 Kommunikative Wirkung von Wahlplakaten im öffentlichen Raum

Im zweiten Kapitel werden relevante Studienergebnisse aus Deutschland über die kommunikative Wirkung von Wahlplakaten im öffentlichen Raum dargestellt. Hierzu ist anzumerken, dass es immer mehr wissenschaftliche Untersuchungen zum Thema Digitale Kommunikation und Social Media im Wahlkampf gibt, jedoch immer weniger Studien zum Einsatz und der Wirkung von Wahlplakaten.

In der Studie „[Der Wähler begegnet den Parteien](#)“ haben Rüdiger Schmitt-Beck und Ansgar Wolsing von der NRW School of Governance Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg die direkten Kontakte mit der Kampagnenkommunikation der Parteien und ihren Einfluss auf das Wählerverhalten bei der Bundestagswahl 2009 untersucht. In der Studie wurde u.a. auch erfragt, wie viele Wähler die einzelnen Wahlkampfmittel von mindestens einer Partei wahrgenommen haben. Den höchsten Beachtungsgrad besaßen Plakate, die 77,2 Prozent aller Befragten zur Kenntnis nahmen. Es folgten TV-Spots 56,7 Prozent und Anzeigen in der Presse mit 46,0 Prozent. Im vergangenen Jahrzehnt dürfte sich das Verhältnis geändert haben, doch liegen neuere Umfragen nicht vor.

Die Wirkung von Wahlplakaten haben Prof. Dr. Jan Lies und Laura Stefanelli von der Macromedia Hochschule für Medien und Kommunikation (MHMK) zur Hamburger Bürgerschaftswahl 2011 evaluiert. In der Studie „[Das Wahlplakat im Plakatierungsdilemma](#)“ haben sie sowohl die Parteien als auch Bürger befragt. Laut den Angaben aller Parteien haben Wahlplakate grundsätzlich einen hohen bzw. den höchsten Stellenwert als Wahlkampfinstrument. Gleichzeitig waren aber die Erwartungen an die Wirkung von Wahlplakaten eher durchwachsen: Die Aufmerksamkeitsstärke bewerteten die Parteien in Schulnoten eher mittelmäßig. Die Autoren deckten ein „Plakatierungsdilemma“ auf, denn unabhängig von der tatsächlichen Wirkung des Plakats würden die Parteien nicht auf das Plakatieren verzichten, aus Angst, andernfalls zwischen den anderen Parteien beim Rezipienten negativ aufzufallen und intransparent zu erscheinen. Die 50 befragten Bürger gaben an, dass die Wahlplakate als Informationsquelle hinter dem Fernsehen lägen. Und immerhin 42 Prozent der Befragten fanden Wahlplakate störend. Vor allem ältere Wähler zwischen 45 und 70+ Jahren hätten sich mehrheitlich gestört.

Prof. Dr. Frank Brettschneider von der Universität Stuttgart-Hohenheim untersuchte im Bundestagswahlkampf 2017, [wie Plakate wirken](#). Zunächst einmal würden Wahlplakate darauf aufmerksam machen, dass der Wahlkampf begonnen hätte. Sie hätten also eine Signalfunktion. Der Kommunikationswissenschaftler prognostiziert, dass Wahlplakate in Zukunft etwas an Bedeutung verlieren würden. Denn bei begrenzten finanziellen Mitteln für die Wahlwerbung müssten sich Parteien entscheiden, welchen Mix unterschiedlicher Wahlkampfinstrumente sie einsetzen wollten. Prof. Dr. Frank Brettschneider erwartet eine Verschiebung: Weg vom Plakat, hin zum Internet.

Trotz der Corona-Pandemie und der damit einhergehenden geringeren Mobilität setzten die Parteien auch im aktuell startenden Wahljahr immer noch auf Wahlplakate im öffentlichen Straßenraum. Laut dem [Spiegel vom 31. Januar 2021](#) will eine bürgerliche Partei im Wahlkampf für den baden-württembergischen Landtag auf so viele Großplakate wie noch nie setzen.

2.3 Parameter für die Berechnung der Frequenz von Plakatwerbung

Im folgenden Kapitel werden die wichtigsten Parameter für die Berechnung der Frequenz von Plakatwerbung definiert und erläutert.

Plakatseher pro Stelle (PpS)

Der Plakatseher pro Stelle (PpS) ist der von der von der Arbeitsgemeinschaft Mediaanalyse

(ag.ma) definierte sichtbarkeitsgewichtete Passagekontakt mit einer einzelnen Plakatstelle und als Werbemittelkontaktchance einzustufen. Seine Berechnung folgt der von der agma vorgegebenen Grundlogik, die sich in Teilen bereits beim bisherigen G-Wert und G-Wert2 (kurz für Gesamtwert) wiederfand. Dazu gehören die Bestimmung der Passagefrequenz eines Plakatstandorts durch den „[Frequenzatlas für Deutschland](#)“ und die Ermittlung sichtbarkeitsrelevanter Standortfaktoren (siehe K-Wert). Federführend waren unter anderem die GfK-Marktforschung und die Fraunhofer-Gesellschaft.

Mit der Umstellung der Einzelstellenbewertung auf den PpS stützt sich die Methodik nun in erster Linie auf die Erhebung der Mobilitätsdaten von derzeit 66.000 repräsentativ ausgewählten Personen (ma 2012 Plakat; Grundgesamtheit: Deutsch sprechende Bevölkerung ab 14 Jahren). Diese Daten werden durch GPS-Messungen über den Zeitraum von 7 Tagen ermittelt und ergänzend über Telefoninterviews abgefragt. Der Frequenzatlas wird zur Validierung dieser Mobilitätsdaten herangezogen; daraus resultiert die Passagefrequenz der einzelnen Plakatstandorte. Die anschließende Sichtbarkeitsgewichtung für die Berechnung der Kontaktwerte erfolgt durch die Berücksichtigung qualifizierender Stellenstandort-Parameter.

K-Wert

Aus zahlreichen Untersuchungen ist bekannt, dass die Wahrnehmung von Plakatstellen von vielen Faktoren abhängig ist, die direkt mit dem Standort in Zusammenhang stehen. Diese verschiedenen Wirkfaktoren werden in der Berechnung des PpS in Form des K-Werts berücksichtigt.

Im Einzelnen sind dies

1. Die Dauer der Kontaktchance, die die durchschnittliche Zeit angibt, in der ein Plakat im potentiellen Sichtfeld von Passanten ist.
2. Der minimale seitliche Abstand zum Verkehrsstrom. Dieser gibt an, wie weit der passierende Verkehrsstrom vom Plakat entfernt ist, sobald er auf einer Höhe mit ihm ist.
3. Die Verdecktheit der Plakatstelle. Hier werden die Werte für die Verdecktheit und die verdeckte Zeit miteinander multipliziert.
4. Die Plakatstellung im Umfeld, also ob ein Plakat alleine oder gemeinsam mit anderen zusammensteht.
5. Dem Winkel der Plakatstelle zur Fahrbahn. Denn je frontaler das Plakat zum Verkehrsstrom steht, desto sichtbarer ist es.
6. Die Situations- und Umfeldskomplexität gibt einen Faktor an, der beschreibt, ob es weitere Reize (Ampeln, Sehenswürdigkeiten etc.) im direkten Umfeld gibt.
7. Die Beleuchtung hat Einfluss darauf, ob ein Plakat auch in der Dunkelheit wahrnehmen ist oder nicht.

Die Gesamtheit aller dieser Wirkfaktoren wird als K-Wert bezeichnet und resultiert aus der Multiplikation der einzelnen, für jede Plakatstelle individuell ermittelten sieben Parameter. Dieses Verfahren gewährleistet, dass Defizite durch einen Parameter nicht durch andere günstige Merkmale kompensiert werden können. Der K-Wert stellt also den Sichtbarkeitsfaktor des Wertes des Plakatseher-pro-Stelle (PpS) dar.

2.4 Situation und Kennzahlen in Heidelberg

Im aktuellen Kapitel wird – nach bestem Wissen und Gewissen des Gutachters – auf die spezifische Situation und Kennzahlen von Wahlplakaten im öffentlichen Raum in Heidelberg eingegangen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Gutachter für die Europa- und Kommunalwahl am 26. Mai 2019 als strategischer Berater mit der Agentur Donner & Doria eine politische Partei strategisch beraten und aktiv in den Wahlkampf eingebunden war.

Die Stadt Heidelberg schätzt laut einer [Pressemitteilung](#) vom 12. Juni 2014, dass die Parteien bei der Europa- und Gemeinderatswahl 2014 insgesamt rund 10.000 Plakate im Wahlkampf

aufgehängt haben. Die Einschätzung erscheint dem Gutachter allerdings als zu niedrig. Für die Gemeinderatswahl hatten insgesamt 13 Parteien kandidiert. Alleine die vom Gutachter beratene Partei hatte 2.000 Plakate im Wahlkampf eingesetzt. In der Pressemitteilung zur Änderung der Wahlplakatierungsrichtlinie heißt es zudem, dass die Wahlplakate, die im Stadtgebiet aufgehängt oder aufgestellt worden waren, das Erscheinungsbild des öffentlichen Raums über einen langen Zeitraum stark beeinträchtigt hätten.

Die Erlaubnis der Stadt Heidelberg für die Plakatierung anlässlich der Europa- und Gemeinderatswahl vom 15. März 2019 war die Grundlage für die Wahlplakate im öffentlichen Straßenraum. Trotzdem begann der Wahlkampf schon vorher. Am 4. April 2019 berichtete die Rhein-Neckar-Zeitung „[Dieses Wahlplakat muss wieder weg](#)“. Im offiziellen Wahlkampf gab es anschließend aber nur vereinzelt Unmut über die Wahlplakate. Laut der Rhein-Neckar-Zeitung vom 15. Mai 2019 „[Kaum Grund zum Einschreiten](#)“ musste die Stadt Heidelberg 170 Wahlplakate wegen akuter Gefährdung der Verkehrssicherheit entfernen. Der Gutachter und die betreute politische Partei schätzten, dass die Anzahl der Wahlplakate in Heidelberg in den Wahlkämpfen 2014 und 2019 ungefähr gleich hoch ein – sowohl für alle Parteien als auch die eigene. Massive Kritik von Bürgern an der zu hohen Anzahl an Wahlplakaten im Stadtbild gab es hingegen in der benachbarten Stadt Mannheim, wie die Rhein-Neckar-Zeitung am 14. Mai 2019 im Artikel „[Die Plakatflut nervt das Wahlvolk](#)“ berichtete.

3. Berechnung (Der Soll-Zustand)

3.1 Berechnung für politische Plakatwerbung im öffentlichen Straßenraum in Heidelberg

Im anschließenden Kapitel wird eine konkrete Antwort auf die Frage „Welche Frequenz von Plakatwerbung ist im öffentlichen Straßenraum erforderlich, um ausreichend wahrgenommen werden zu können?“ gegeben.

Die Stadt Heidelberg ist dazu verpflichtet, den Parteien Wahlwerbung im öffentlichen Raum in angemessener Weise zu ermöglichen. Grundlage dafür sind die Gesetze und Beschlüsse der genannten Verwaltungsgerichte zu den Wahlplakaten im öffentlichen Raum (siehe 2.1). Bei der Gestaltung der Richtlinie für Wahlwerbung hat die Stadt Heidelberg nur zwei Faktoren: die Aufstellungsorte und die Anzahl der Werbeplätze (siehe 2.3).

3.2 Aufstellungsorte

Ziel sollte es sein, so viel Sichtbarkeit für Plakatwerbung mit so wenig Plakaten wie möglich im öffentlichen Straßenraum in Heidelberg zu erreichen. Vor diesem Hintergrund wäre die Stadt Heidelberg gut beraten, aktiv darauf einzuwirken, dass die Plakatseher pro Aufstellungsort (PpS) so hoch und damit die Werbewirkung so effektiv wie möglich sind. Dazu müsste ein Stadtplan für Wahlwerbung im öffentlichen Raum entwickelt werden. Zum einen könnten in diesem Plan alle Flächen herausgestellt werden, an denen die Anzahl der Plakatseher pro Aufstellungsort hoch ist, und die sich deshalb für die Plakatwerbung im Besonderen eignen. Zum anderen ließen sich in einem solchen Plan auch eindeutige Verbotszonen für Plakate aus Gründen von niedrigen PpS-Werten und der Stadtbildpflege definieren. Mit einem solchen Stadtplan ließe sich auch eine ausgewogene Aufteilung auf die einzelnen Stadtteile abbilden sowie die PpS-Werte für alle Möglichkeiten der modernen Fortbewegung berücksichtigen – also Pkw-Insassen, Fahrrad- und E-Scooter-Fahrer, Fußgänger sowie Fahrgäste im öffentlichen Personennahverkehr. Grundlage für diesen Stadtplan könnte der Frequenzatlas für Deutschland sein.

3.3 Anzahl Werbeplätze pro Partei

Der zweite Faktor ist die Anzahl der Werbeplätze. Je höher der Faktor für die Plakatseher pro Aufstellungsort ist, desto geringer könnte die Anzahl der Wahlplakate sein, um die gleiche Werbewirkung zu erzielen. Solange noch kein Stadtplan für Wahlwerbung im öffentlichen Raum erstellt wurde, kann die Anzahl der Werbeplätze nur leicht nach unten korrigiert

werden. Wenn der Stadtplan aber vorliegt, kann die Anzahl der Wahlplakate noch einmal nach unten angepasst werden.

Daran würde sich eigentlich die Frage anschließen, ob es sinnvoll ist, die Gesamtzahl an Wahlplakaten aller Parteien zu begrenzen. Diese Frage ist aber für eine einzelne Partei nicht relevant, um ausreichend Platz zur Selbstdarstellung im öffentlichen Raum zur Verfügung gestellt zu bekommen. Auch deshalb haben mehrere Verwaltungsgerichte eine absolute Begrenzung an Wahlplakaten kritisiert und die Richtlinien in den jeweiligen Städten aufgehoben.

Hingegen ist eine Begrenzung der Anzahl der Werbeplätze für eine Partei durchaus sinnvoll. Denn aus kommunikativer Sicht ist ab einem bestimmten Schwellenwert sehr wohl eine flächendeckende Wahlwerbung für eine Partei sichergestellt. Dabei ist zu bedenken, dass die Anzahl der Parteien bei den Europa-, Bundestags-, Landtags-, Kommunal- und Bürgermeisterwahlen stark divergiert. Die Anzahl der Werbeplakate sollte auf jeden Fall den gesetzlichen Anforderungen sowie den Beschlüssen der Verwaltungsgerichte entsprechen (siehe 2.1.).

Von einer konkreten Anzahl an Plakaten für die unterschiedlichen Wahlen und die zur Wahl stehenden Parteien hat der Gutachter bewusst abgesehen. Eine solche pauschale Lösung kann dem Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit nicht entsprechen. Erstens, treten bei den diversen Wahlen (Europa-, Bundestags-, Landtags-, Kommunal- und Bürgermeister-Wahl) nicht immer die gleichen Parteien an, sondern die Anzahl der Parteien (oder Kandidaten) variiert. Zweitens, setzen sich die Wahlchancen der Partei aus mehreren, sich verändernden Punkten zusammen: Zum einen fließen die Ergebnisse der letzten vorangegangenen Wahlen ein. Sprich: Eine Bundestagswahl wird durch die letzte Bundestagswahl beeinflusst, aber auch durch die Landesergebnisse der letzten Europawahl bzw. der letzten Landtags- und Kommunalwahlen. Zum anderen könnten auch weitere Kriterien, wie die Anzahl der Mitglieder, wie lange eine Partei schon an den Wahlen teilnimmt und sogar Prognosen für die anstehende Wahl berücksichtigt werden. Die Wahlchancen der Parteien sind nicht immer eindeutig.

Ein Lösungsansatz, um bei den Wahlen die abgestufte Chancengleichheit sicherzustellen, ist es, für jede Wahl sowohl die Anzahl der antretenden Parteien zu berücksichtigen als auch die Wahlchancen der Parteien nach den genannten Kriterien (letzte Wahl, andere Wahlen, weitere Faktoren) zu bewerten. So lassen sich die Parteien in einer bestimmten Anzahl an Kategorien clustern. Je nach Kategorie erhalten die Parteien dann für die nächste Wahl eine feste Anzahl an Plakaten, die sich aus der Summe der Mindestplakaten für allen Parteien sowie weiteren Plakaten nach den Kriterien für die Wahlchancen zusammensetzt.

Beispiel Bundestagswahl

In der nachfolgenden Übersicht wird dieser Lösungsansatz am Beispiel der nächsten Bundestagswahl exemplarisch durchgespielt. An dieser Stelle setzen wir voraus, dass wieder die gleichen Parteien an der Bundestagswahl teilnehmen wie an der Bundestagswahl 2021. In der Praxis ist natürlich eine Abweichung realistisch. Die Parteien werden nach den Ergebnissen der letzten Bundestagswahl in größere (Kategorie 1), mittlere (Kategorie 2) und kleinere Parteien (Kategorie 3) eingeteilt, die eine echte Chance haben, die 5-Prozent-Hürde zu nehmen. Da die Zahl der Parteien mit geringerem Stimmenanteil in den letzten Jahren stark zugenommen hat, empfiehlt es sich, auch diese noch nach dem Quorum für die Wahlkampfkostenerstattung zu unterscheiden. Dies beträgt bei den Europa- und Bundestagswahlen 0,5 Prozent und bei den Landtagswahlen 1,0 Prozent. Dies hieße für die Bundestagswahl eine Aufteilung in Kleinparteien (Kategorie 4) und in Kleinstparteien (Kategorie 5). Jeder Partei in einer Kategorie werden dementsprechend Anteile an allen Wahlplakaten zugeteilt.

Exemplarische Berechnung einer kategorisierten Zuteilung für die nächste Bundestagswahl - für die Stufe 1 (1 Plakat pro 100 Einwohner pro große Partei bei 48 Anteilen)

Partei	BTW 2021	Kategorie	Anteile	Mindest-Prozent Plakate	Mindest-anzahl Plakate	Weitere Prozent Plakate	Weitere Anzahl Plakate	Gesamt Plakate
CDU	20,80%	1	5	2,08%	313	8,33%	1.250	1.563
SPD	22,78%	1	5	2,08%	313	8,33%	1.250	1.563
Grüne	25,63%	1	5	2,08%	313	8,33%	1.250	1.563
FDP	13,14%	2	4	2,08%	313	6,25%	938	1.251
AfD	6,12%	3	3	2,08%	313	4,17%	625	938
Die Linke	4,88%	3	3	2,08%	313	4,17%	625	938
Die Basis	1,39%	4	2	2,08%	313	2,08%	313	626
Frei Wähler	1,14%	4	2	2,08%	313	2,08%	313	626
Tierschutz	1,00%	4	2	2,08%	313	2,08%	313	626
Die Partei	0,83%	4	2	2,08%	313	2,08%	313	626
Volt	0,71%	4	2	2,08%	313	2,08%	313	626
13 weitere Parteien	1,58%	5	13	27,08%	4.069	0%	0	4069
Gesamt	100,00%		48	49,96%	7.512	49,98%	7.503	15.015

Um der Begründung des Bundesverwaltungsgerichts zu entsprechen, müssen zum einen bei einer Verteilung auf sechs Parteien jeder Partei mindestens 5 Prozent der Gesamtanzahl an Wahlplakaten (Mindestplakate) zugestanden werden. Da bei der Bundestagswahl 2021 aber 24 Parteien angetreten sind, muss dieser Sockel um ein Vielfaches reduziert werden. Nach der Einteilung in die Kategorien stehen allen Parteien jeweils 2,08 Prozent der Mindestplakate zu. Zum anderen steht den größten drei Parteien (1.563 Wahlplakate) maximal die fünffache Menge an Wahlplakaten im Vergleich zu den kleinsten Parteien (313 Wahlplakate) zu. Damit erfüllt der vorgeschlagene Lösungsansatz beide Kriterien des Bundesverwaltungsgerichts.

Um es einfach zu halten, sind in der exemplarischen Berechnung die „anderen Wahlen“ und „weitere Faktoren“ nicht berücksichtigt. Diese Kriterien könnten natürlich auch noch für die Erstellung der realen Richtlinien bzw. die Erlaubnis von Plakatwerbung im öffentlichen Straßenraum der Stadt Heidelberg berücksichtigt werden.

3.4 Anzahl Werbepplätze pro Stadtteil

Darüber hinaus empfiehlt es sich, die Anzahl der Plakatwerbung auf die aktuell 15 Heidelberger Stadtteile herunterzubrechen. Zum einen, um die Sichtbarkeit der Plakatwerbung in den am Stadtrand befindlichen Stadtteilen, wie Ziegelhausen, Schlierbach, Emmertsgrund und Boxberg zu gewährleisten, zum anderen, um die zentraler gelegenen Stadtteile Bahnstadt, Bergheim, Weststadt, Südstadt, Neuenheim und Altstadt vor einer Überplakatierung zu schützen.

Zu guter Letzt würde es sich anbieten, ein Stufenmodell zu verabschieden. Damit würde die Stadt Heidelberg der Situation Rechnung tragen, dass aktuell noch kein Stadtplan für Wahlwerbung im öffentlichen Raum vorhanden ist. In der ersten Stufe sind auch die Aufstellungsorte der Wahlplakate noch nicht optimiert. Wenn der Stadtplan vorliegt, könnte automatisch die zweite Stufe beginnen. Sollten sich anschließend alle Beteiligten darüber einig sein, dass die Anzahl der Werbepplätze bei der einen Wahl mehr als ausreichend war, könnte für die nächste Wahl die nächste Stufe mit einer geringeren Anzahl an Werbepplätzen gelten.

Unter all diesen Überlegungen empfiehlt der Gutachter, in der ersten Stufe mit 1 Plakat pro 100 Einwohnern pro große Partei zu beginnen und – wenn der Stadtplan bei der folgenden Wahl fertig ist –, ggf. in die zweite Stufe mit 1 Plakat pro 125 Einwohner pro große Partei überzugehen.

Damit ergibt sich pro große Parteien (Kategorie 1) für die Anzahl der Werbeplätze in der Stadt Heidelberg und die 15 Stadtteile folgende Stufen-Tabelle:

Stadtteil	Einwohner	Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5
1 Plakat pro 100 Einwohner pro große Partei		75	100	125	150	175	200
Altstadt	10.585	141	106	85	71	60	53
Bahnstadt	4.923	66	49	39	33	28	25
Bergeheim	7.392	99	74	59	49	42	37
Boxberg	4.175	56	42	33	28	24	21
Emmertsgrund	6.929	92	69	55	46	40	35
Handschuhsheim	18.605	248	186	149	124	106	93
Kirchheim	18.296	244	183	146	122	105	91
Neuenheim	13.409	179	134	107	89	77	67
Pfaffengrund	7.936	106	79	63	53	45	40
Rohrbach	16.745	223	167	134	112	96	84
Schlierbach	3.308	44	33	26	22	19	17
Südstadt	5.096	68	51	41	34	29	25
Weststadt	13.192	176	132	106	88	75	66
Wieblingen	10.564	141	106	85	70	60	53
Ziegelhausen	9.649	129	96	77	64	55	48
Stadt Heidelberg	150.804	2.011	1.508	1.206	1.005	862	754

Für die exemplarische Berechnung für die nächste Bundestagswahl mit der Stufe 1 (1 Plakat pro 100 Einwohner pro große Partei) ergeben sich die folgende Anzahl an Wahlplakaten für die Parteien der jeweiligen Kategorie in der Stadt Heidelberg und den 15 Stadtteilen:

Stadtteil	Einwohner	Partei Kategorie 1	Partei Kategorie 2	Partei Kategorie 3	Partei Kategorie 4	Partei Kategorie 5	Gesamt Plakate
Anzahl an Parteien		3	1	2	5	13	
Anteile		15	4	6	10	13	
Altstadt	10.585	106	85	64	42	21	1.016
Bahnstadt	4.923	49	39	29	20	10	473
Bergeheim	7.392	74	59	44	30	15	710
Boxberg	4.175	42	34	25	17	8	401
Emmertsgrund	6.929	69	55	41	28	14	665
Handschuhsheim	18.605	186	149	112	74	37	1.786
Kirchheim	18.296	183	146	110	73	37	1.756
Neuenheim	13.409	134	107	80	54	27	1.287
Pfaffengrund	7.936	79	63	47	32	16	762
Rohrbach	16.745	167	134	100	67	33	1.608
Schlierbach	3.308	33	26	20	13	7	318
Südstadt	5.096	51	41	31	20	10	489
Weststadt	13.192	132	106	79	53	26	1.266
Wieblingen	10.564	106	85	64	42	21	1.014
Ziegelhausen	9.649	96	77	58	38	19	926
Stadt Heidelberg	150.804	1.508	1.206	904	603	301	14.477

4. Zusammenfassung

Das Gutachten soll die Frage der Stadt Heidelberg „Welche Frequenz von Plakatwerbung ist im öffentlichen Straßenraum erforderlich, um ausreichend wahrgenommen zu werden? Insbesondere ist dies vor dem Hintergrund der einzelnen Straßen, des gesamten Stadtteils sowie der im Stadtteil lebenden Bevölkerung zu betrachten“ beantworten.

Der Gutachter zeigt auf, dass alle zu einer Wahl zugelassenen Parteien einen Anspruch auf Wahlwerbung im öffentlichen Raum haben. Die Möglichkeiten für die Plakatwerbung müssen hinreichend gegeben sein. Den Parteien muss flächendeckende Wahlwerbung im gesamten Wahlgebiet möglich sein. Der angemessene Umfang der Wahlplakate im öffentlichen Raum folgt dem Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit. Eine formale Gleichbehandlung aller Parteien ist nicht zulässig. Vielmehr müssen die Parteien bei der Gewährung öffentlicher Leistungen nach ihrer Bedeutung ungleich behandelt werden. Für die Frage, welche Gesamtzahl an Stellplätzen den Parteien insgesamt zur Verfügung gestellt bzw. gewährt werden müssen, gibt es keine einheitliche Rechtsprechung. Die Möglichkeiten für die Anbringung von Wahlplakaten müssen aber hinreichend dicht sein.

Der Gutachter hat aufgezeigt, wie für alle Parteien ausreichend Sichtbarkeit für die Plakatwerbung mit so wenigen Plakaten wie nötig geschaffen werden kann. Dabei zeigte der Sachverständige auf, dass die Stadt Heidelberg nur zwei Faktoren beeinflussen kann: die Aufstellungsorte und die Anzahl der Werbeplätze. Um die Plakatseher pro Aufstellungsort (PpS) zu verbessern, empfiehlt der Experte, einen Stadtplan für Wahlwerbung im öffentlichen Raum zu entwickeln. Darüber hinaus lehnt der Gutachter eine pauschale Lösung für die Anzahl der Plakate für alle Wahlen ab. Um die abgestufte Chancengleichheit sicherstellen zu können, empfiehlt der Gutachter für jede Wahl eine neue Berechnung durchzuführen. Dabei sollten die Anzahl der antretenden Parteien und die Wahlchancen der Parteien nach den genannten Kriterien (letzte Wahl, andere Wahlen, weitere Faktoren) einfließen. Die Parteien erhalten auf dieser Grundlage für die nächste Wahl eine feste Anzahl an Plakaten, die sich aus der Summe der Mindestplakaten für alle Parteien sowie weiteren Plakaten nach den Kriterien für die Wahlchancen zusammensetzt. Als Richtwert für die großen Parteien rät der Gutachter zu einem Wahlplakat pro 100 Einwohner pro große Partei (Stufe 1). Je nach Erfahrung lässt sich das Stufenmodell nach unten bzw. auch nach oben anpassen. Zudem regt der Gutachter an, die Anzahl der Plakate pro Partei anteilig auf die Stadtteile herunterzurechnen, um keine Stadtteile zu bevorzugen bzw. zu benachteiligen sowie eine flächendeckende Wahlwerbung im gesamten Wahlgebiet sicherzustellen.

gez. Peter Verclas

Heidelberg, 1. Februar 2021 sowie ergänzt 13. Dezember 2021