

RECHTSANWALT FADI EL-GHAZI

Rechtsanwalt Fadi El-Ghazi • Schönstedtstr. 7 • 12043 Berlin

An den
Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
Eißholzstraße 30-33
10781 Berlin

Schönstedtstr. 7 12043 Berlin

Tel.: 030 330 27 550
Fax: 030 330 27 515

IBAN: DE07 12030000 1001 1081 98
BIC: BYLADEM1001

Deutsche Kreditbank

Aktenzeichen:

13 EL 8/20
Bitte stets angeben

Datum: 17.04.2020

VerfGH 173/19
Vorlageverfahren gemäß § 17 Abs. 6 AbstG

In dem

Vorlageverfahren

VerfGH 173/19

betreffend die Zulässigkeit des Antrages auf Einleitung eines Volksbegehrens der Initiative „Berlin
Werbefrei“

wird beantragt,

**festzustellen, dass der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens über ein
„Gesetz zur Regulierung von Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im
öffentlichen Raum“ vom 13. Juli 2018 zulässig ist.**

Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens ist entgegen der Ansicht der Vorlage mit
höherrangigem Recht vereinbar und damit nach Maßgabe des § 12 Abs. 2 AbstG zulässig.

I. zu C. I. Koppelungsverbot

1. Die Ableitung des Koppelungsverbotes aus dem allgemeinen Demokratieprinzip

Die Vorlage sieht in der Verbindung der Regelungen des Gesetzentwurfs (GE) hinsichtlich der Regulierung von Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen (Artikel 1 GE) und der Änderungen der Bauordnung für Berlin betreffend die Anlagen der Außenwerbung (Artikel 2 GE) einen Verstoß gegen das sogenannte Koppelungsverbot.

a) Die Entwicklung des Koppelungsverbotes in der Rechtsprechung

Das Koppelungsverbot bei Volksbegehren geht zurück auf die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes vom 15. Dezember 1976¹. Hatte der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 18. Oktober 1974² die Frage eines Koppelungsverbotes für Volksbegehren noch offengelassen, geht er in seiner Entscheidung vom 15. Dezember 1976 ganz selbstverständlich von dem Bestehen des Koppelungsverbotes aus. Anschließend daran spezifizierte der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 24. Februar 2000³ den Umfang des Koppelungsverbotes bei Volksbegehren und stellte fest:

„Der Verfassungsgerichtshof ist schon bisher von einem Verbot der Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien bei Volksbegehren ausgegangen. Dieses Verbot solle verhindern, dass der Wille des Volkes durch die Aufnahme eines "Wunschkatalogs" verfälscht werde (vgl. VerfGH 27, 153/160 ff. m.w.N.; 29, 244/253; 47, 265/274; 47, 276/314). Das Verbot der Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien in einem Volksbegehren folgt aus Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 BV. Nach Art. 7 Abs. 2 BV übt der Staatsbürger seine Rechte unter anderem durch Teilnahme an Volksbegehren und Volksentscheiden aus. Dem Bürger wird hierbei ein echtes Mitwirkungsrecht am Legislativakt gegeben. Echte Mitwirkung am Volksbegehren und am Volksentscheid setzt voraus, dass der Bürger bei den Einzelakten dieses Gesetzgebungsvorgangs seinen Willen unverkürzt und unverfälscht zum Ausdruck bringen kann (vgl. VerfGH 50, 181/198). Gemäß Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BV ist Träger der Staatsgewalt das Volk. Aus dem in dieser Vorschrift niedergelegten demokratischen Prinzip folgt, dass der Bürger in den Fällen, in denen ihm nach der Verfassung die Ausübung der Staatsgewalt zukommt, die Möglichkeit haben muss, seinen eigenen, autonomen und souveränen Willen zum Ausdruck zu bringen.

...

Bei einer auf Zustimmung oder Ablehnung beschränkten Äußerungsmöglichkeit kann der wahre Wille des Volkes nur dann zutreffend ermittelt werden, wenn die einzelnen Sachfragen getrennt zur

¹ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 15. Dezember 1976 – Vf. 56-IX-76 –, juris Rn. 40.

² BayVerfGHE 27, 153, 162.

³ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 24. Februar 2000 – Vf. 112-IX-99 –, juris Rn. 41ff.

Abstimmung gestellt werden. Deshalb ist es unter dem Blickwinkel des demokratischen Prinzips und des Grundrechts des Bürgers auf echte Mitwirkung am Volksgesetzgebungsverfahren erforderlich, dass der Bürger bei den Abstimmungen ein Höchstmaß an Abstimmungsfreiheit hat und seinen Willen so differenziert wie möglich zur Geltung bringen kann. Dies wäre jedenfalls dann nicht zu verwirklichen, wenn der Bürger gezwungen wäre, über mehrere, sachlich nicht zusammenhängende Regelungsvorschläge eines Volksbegehrens "im Paket" abzustimmen.

...

Die Mehrheit der Bürger hätte dann nur die Wahl, den Erfolg des eigentlich nicht gewollten Teils in Kauf zu nehmen, um das angestrebte (populäre) Ziel zu erreichen oder auf das eigentlich Gewollte zu verzichten, wenn sie den anderen Teil des Vorschlags auf keinen Fall anzunehmen bereit ist.“

Der Hamburgische Verfassungsgerichtshof hat sich der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes angeschlossen.⁴

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat sich in seiner bisherigen Rechtsprechung nicht zur Frage eines Koppelungsverbot bei Volksbegehren geäußert.

b) Ableitung des Koppelungsverbot aus dem allgemeinen Demokratieprinzip

Ungeachtet des spezifischen Landesverfassungsrechts der Länder Bayern und Hamburg wird das Koppelungsverbot bei Volksbegehren in den vorgenannten Entscheidungen dogmatisch aus dem allgemeinen Demokratieprinzip abgeleitet.

Ein explizites Verbot der Koppelung von sachlich nicht unmittelbar zusammenhängenden Materien in einem Volksbegehren lässt sich der Verfassung von Berlin nicht unmittelbar entnehmen.

Fraglich ist daher, ob das allgemeine Demokratieprinzip als Grundlage für das Koppelungsverbot bei Volksbegehren herangezogen werden kann.

Hierzu bedarf es zunächst der Klärung, was das allgemeine Demokratieprinzip auszeichnet und ob sich aus diesem das Koppelungsverbot bei Volksbegehren ableiten lässt.

Das Demokratieprinzip findet seine Grundlagen in Artikel 2 Satz 1 und 2, Artikel 3 Abs. 1 der Verfassung von Berlin. Über Artikel 1 Abs. 3 der Verfassung von Berlin ist das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bindend.

Gemäß Artikel 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. In Artikel 20 Abs. 2 GG wird der allgemeine Grundsatz der Demokratie näher konkretisiert. Danach geht alle Staatsgewalt vom Volke aus und diese wird durch Wahlen und Abstimmungen ausgeübt.

⁴ zuletzt: Hamburgischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 07. Mai 2019- HVerfG 4/18-.

Neben den Wahlen kann das Volk die Staatsgewalt auch durch Abstimmungen ausüben. Diese Art der Staatsgewaltausübung gehört zur direkten Demokratie und steht aus der Perspektive der Vermittlung demokratischer Legitimation grundsätzlich gleichrangig neben den – zur repräsentativen Demokratie gehörenden – Wahlen. Deshalb gelten die Wahlrechtsgrundsätze der Artikel 28 Abs. 1 und Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG als Elemente des Demokratieprinzips auch für Abstimmungen des Volkes.⁵

Soweit der Bayerische Verfassungsgerichtshof darauf abstellt, dass es unter dem Blickwinkel des demokratischen Prinzips und des Grundrechts des Bürgers auf echte Mitwirkung am Volksgesetzgebungsverfahren erforderlich sei, dass der Bürger bei den Abstimmungen ein Höchstmaß an Abstimmungsfreiheit hat und seinen Willen so differenziert wie möglich zur Geltung bringen kann, bezieht er sich letztlich auf den Wahlrechtsgrundsatz der Freiheit der Wahl.

Mithin bedarf es der Klärung, ob dem Grundsatz der Wahlrechtsfreiheit der Umfang zukommt, den der Bayerische Verfassungsgerichtshof diesem begeben möchte.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner Entscheidung vom 03. Juli 1957 mit dem Grundsatz der freien Wahl beschäftigt.⁶

In der Entscheidung betreffend das System der starren Liste bei der Abgabe der Zweitstimme hatte der Beschwerdeführer u.a. vorgetragen:

„Das System der starren Liste sei ferner mit dem Grundsatz der freien Wahl unvereinbar, weil der Wähler gezwungen werde, entweder ihm genehme Kandidaten zusammen mit seiner Ansicht nach ungeeigneten Bewerbern zu wählen oder auf die Abgabe seiner Stimme überhaupt zu verzichten.“⁷

Die Argumentation des Beschwerdeführers ist im Kern identisch mit der oben dargelegten Argumentation des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes:

„Die Mehrheit der Bürger hätte dann nur die Wahl, den Erfolg des eigentlich nicht gewollten Teils in Kauf zu nehmen, um das angestrebte (populäre) Ziel zu erreichen oder auf das eigentlich Gewollte zu verzichten, wenn sie den anderen Teil des Vorschlags auf keinen Fall anzunehmen bereit ist.“⁸

Das Bundesverfassungsgericht hat letztlich eine Verletzung des Grundsatzes der freien Wahl verneint und ausgeführt:

⁵ Maunz/Dürig/Grzeszick GG Art. 20 II. Rn. 11; BVerfG, Beschluss vom 06. Mai 1970 – 2 BvR 158/70 –, juris Rn. 9.

⁶ BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 1957 – 2 BvR 9/56 –.

⁷ BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 1957 – 2 BvR 9/56 –, Rn. 4.

⁸ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 24. Februar 2000 – Vf. 112-IX-99 –, juris Rn. 43.

„Die Wahlfreiheit besteht zunächst darin, dass jeder Wähler sein Wahlrecht frei, d. h. ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben kann. Durch sie soll vor allem die freie Wahlbetätigung geschützt werden. Ob darüber hinaus die Freiheit der Wahl heute noch mehr verlangt, kann hier dahingestellt bleiben. Denn jedenfalls lassen sich aus dem Begriff der Wahlfreiheit keine Grundsätze für die technische Ausgestaltung der Wahlrechtsausübung im einzelnen herleiten. Der Grundsatz der freien Wahl wird deshalb durch die Einführung starrer Listen nicht berührt.“⁹

Im Ergebnis lässt sich aus dem allgemeinen Demokratieprinzip und seiner Konkretisierung im Rahmen des Wahlrechtsgrundsatzes der Freiheit der Wahl das Koppelungsverbot bei Volksbegehren nicht ableiten.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof stellt vielmehr das Demokratieprinzip in Frage, wenn das Koppelungsverbot dogmatisch aus dem allgemeinen Demokratieprinzip abgeleitet wird.

Denn wäre das Koppelungsverbot dem Demokratieprinzip inhärent, so bestünde für den Souverän keine Möglichkeit, über eine neue Verfassung abzustimmen, da diese zwangsweise mit der Regelung verschiedener Materien einherginge.

Die Ableitung des Koppelungsverbot aus dem allgemeinen Demokratieprinzip führt zu dem absurden Ergebnis, dass dem Souverän, der ureigenste Akt seiner demokratischen Macht, sich nämlich eine Verfassung zu geben, wegen Verstoßes gegen das allgemeine Demokratieprinzip abgesprochen würde.

Diese Argumentation findet eine weitere Stütze im Grundgesetz.

Nach Artikel 146 GG verliert das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist. Das Grundgesetz geht mithin davon aus, dass über eine Gesamtverfassung in freier Entscheidung durch das Volk abgestimmt werden kann.

Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes ist im Ergebnis rechtspolitisch motiviert.

Insoweit verfolgt dieser eine konträre Rechtsprechung, wenn es um Abstimmungen über Verfassungsänderungen geht, welche durch den Bayerischen Landtag gemäß Artikel 75 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden und verneint die Anwendbarkeit des Koppelungsverbotes für diese Abstimmungen. Begründet wird die Abweichung im Wesentlichen damit, dass sich die Verfahren grundsätzlich unterschieden und ein

⁹ BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 1957 – 2 BvR 9/56 –, Rn. 19.

parlamentarischer Prozess vor der Abstimmung stattgefunden habe. Warum dies aber nunmehr keine Verletzung des allgemeinen Demokratieprinzips zur Folge haben soll, wird vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof nicht plausibel begründet.¹⁰

Im schweizerischen Staatsrecht wird das Thema des Koppelungsverbot bei Volksbegehren unter dem Grundsatz der „Einheit der Materie“ behandelt. Dabei sieht die Verfassung lediglich bei der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung gemäß Artikel 139 die Geltung des Grundsatzes der „Einheit der Materie“ vor. Bei der Volksinitiative auf Totalrevision gemäß Artikel 138 ist der Grundsatz folgerichtig nicht zu beachten, da eine Totalrevision zwangsweise mit der Abstimmung über verschiedene Regelungsmaterien einhergeht.¹¹

Mithin wird der Grundsatz der „Einheit der Materie“ nicht aus dem allgemeinen Demokratieprinzip abgeleitet, sondern findet seine Grundlage im kodifizierten Recht wieder.

Soweit ein rechtspolitisches Bedürfnis für ein Koppelungsverbot bei Volksbegehren besteht, bedürfte dies einer gesetzlichen Regelung unter Spezifizierung des Umfangs der zulässigen Koppelungen und kann nicht aus dem allgemeinen Demokratieprinzip abgeleitet werden.

Ebenso wenig überzeugt das Argument, wonach *„echte Mitwirkung am Volksbegehren und am Volksentscheid voraussetze, dass der Bürger bei den Einzelakten dieses Gesetzgebungsvorgangs seinen Willen unverkürzt und unverfälscht zum Ausdruck bringen kann und die Möglichkeit haben muss, seinen eigenen, autonomen und souveränen Willen zum Ausdruck zu bringen“*.¹²

Zum einen wäre damit eine Abstimmung durch das Volk über eine Verfassung in Gänze unzulässig und zum anderen können die Stimmberechtigten, die mit einzelnen Teilen einer Vorlage nicht einverstanden sind, dem dadurch Ausdruck geben, dass sie das Ganze verwerfen. Wenn sie aber wegen des Einverständnisses mit anderen Teilen den Rest in Kauf nehmen, tun sie dies wiederum kraft ihres eigenen Willens.¹³

Das weitere Argument, wonach *„bei einer auf Zustimmung oder Ablehnung beschränkten Äußerungsmöglichkeit der wahre Wille des Volkes nur dann zutreffend ermittelt werden kann, wenn die einzelnen Sachfragen getrennt zur Abstimmung gestellt werden und es deshalb unter dem Blickwinkel des demokratischen Prinzips und des Grundrechts des Bürgers auf echte Mitwirkung am Volksgesetzgebungsverfahren erforderlich ist, dass der Bürger bei den Abstimmungen ein Höchstmaß an Abstimmungsfreiheit hat und seinen Willen so differenziert wie möglich zur Geltung bringen kann“*, führt zu einer nicht zu rechtfertigenden rigiden Beschränkung der Teilhabe des

¹⁰ vgl. Lipinski, Uwe; Die Koppelungsproblematik beim obligatorischen Verfassungsreferendum in Bayern.

¹¹ vgl. zur Problematik der Einheit der Materie und ihrer dogmatischen Ableitung:

Hurst, Robert; Der Grundsatz der Einheit der Materie

https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/70565/1/Hurst_DerGrundsatzderEinheitderMaterie_2002.pdf

¹² Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 24. Februar 2000 – Vf. 112-IX-99 –, juris Rn. 41.

¹³ Hurst, Robert; Der Grundsatz der Einheit der Materie, S. 140.

Volkes an der Staatsgewalt durch plebiszitäre Elemente. Problematisch an dieser Argumentation ist bereits die Begrifflichkeit des „*wahren Willens des Volkes*“. Dieser Begriff lässt sich weder aus der Verfassung von Berlin, noch aus dem Grundgesetz ableiten. Zu Recht. Denn was der wahre Wille des Volkes sein soll, ist letztlich juristisch nicht fassbar. Und warum der wahre Wille des Volkes ausschließlich bei durch das Volk initiierten Volksbegehren und nicht bei Abstimmungsvorlagen durch das Parlament zur Geltung kommen soll, lässt sich nicht widerspruchsfrei begründen.

Schließlich sind die vorgebrachten Argumente der Befürworter des Koppelungsverbot auch im Lichte der Regelungen des Abstimmungsgesetzes problematisch.

Den Regelungen der §§ 29 Abs. 4, 34 Abs. 3, 36 Abs. 3 des Abstimmungsgesetz lässt sich entnehmen, dass konkurrierende Gesetzentwürfe zur Abstimmung gestellt werden können.

Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die Ausübung der legislativen Gewalt unmittelbar durch den Souverän gerade nicht nur die Möglichkeit der Abstimmung mit „Ja“ oder „Nein“ vorsieht. Das Abstimmungsgesetz ermöglicht vielmehr auch im Rahmen der plebiszitären Teilhabe des Volkes an der legislativen Gewalt einen Wettstreit der Ideen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass das Koppelungsverbot bei Volksbegehren seine Stütze nicht in dem allgemeinen Demokratieprinzip finden kann, ohne das Demokratieprinzip dadurch selbst in Frage zu stellen.

c) Ungerechtfertigte Beschränkung von Plebisziten

Gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Verfassung von Berlin wird die gesetzgebende Gewalt durch Volksabstimmungen, Volksentscheide und durch die Volksvertretung ausgeübt.

Nach der Verfassung von Berlin steht die Teilhabe an der gesetzgebenden Gewalt unmittelbar durch den Souverän gleichberechtigt neben der Ausübung dieser durch die Volksvertretung.

Das Koppelungsverbot führt indes zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung und Beschränkung der unmittelbaren Gesetzgebungsbefugnis durch den Souverän gegenüber der Gesetzgebung durch die Volksvertretung.

aa) Zulässigkeit der Koppelung von Gesetzen im Abgeordnetenhaus (Paketabstimmung)

Unstreitig können Gesetzesvorlagen im Abgeordnetenhaus ohne Beschränkung der Abstimmungsfreiheit der Abgeordneten gekoppelt werden. Ein inhaltlicher Zusammenhang der in einem Paket zur Abstimmung gestellten Regelungen wird nicht verlangt. Den Abgeordneten wird wohl oder übel zugemutet das gesamte Paket anzunehmen oder abzulehnen, ohne dass darin eine Einschränkung des allgemeinen Demokratieprinzips oder der Abstimmungsfreiheit der Abgeordneten gesehen wird.

Nichts anderes kann für Abstimmungen durch das Volk gelten.

Zwar wird argumentiert, dass den Abstimmungen in den Parlamenten eine Debatte vorausgehe und im Hinblick auf Koalitionen Kompromisslösungen gefunden werden müssten, die eine Ungleichbehandlung zu Abstimmungen durch das Volk rechtfertigten; die Besonderheiten des repräsentativen politischen Systems bedingten insoweit Kompromisslösungen, die letztlich Paketabstimmungen notwendig machten.¹⁴

Diese Argumentation kann nicht überzeugen, da in der repräsentativen Demokratie nicht zwangsweise Koalitionen gebildet werden müssen; Gesetzesvorlagen mithin nicht stets auf einer Kompromisslösung basieren.

Weiterhin wird argumentiert, dass die Geschäftsordnungen der Landesparlamente die Möglichkeit vorsehen, dass der einzelne Parlamentarier stets auch eine Abstimmung über die einzelnen Regelungen verlangen könne.¹⁵

Dies mag insoweit für den Bayerischen Landtag gelten (§ 52 Abs. 3 S. 1 BayLTGeschO), findet aber in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin keine Entsprechung. Zwar sieht die Geschäftsordnung in § 33 Abs. 2 vor, dass u.a. über jede selbständige Einzelbestimmung einzeln abgestimmt wird. Dem einzelnen Abgeordneten gibt die Regelung aber gerade kein Recht eine Einzelabstimmung zu verlangen, wenn das Abgeordnetenhaus eine Paketabstimmung beschließt.

bb) Verhinderung des Missbrauchs des Volksbegehrensverfahrens durch das Koppelungsverbot

Als weiteres Argument für ein Koppelungsverbot bei Volksbegehren wird die Verhinderung eines Missbrauchs angeführt, dem nur durch ein Koppelungsverbot begegnet werden könne.

„Bei einer derartigen Verfahrensgestaltung bestünde darüber hinaus die Gefahr der Verfälschung des Abstimmungswillens oder der "Erschleichung" eines bestimmten Abstimmungsergebnisses, z.B., wenn ein sehr populäres, im Interesse der Mehrheit liegendes Anliegen mit einem äußerst unpopulären, im Interesse nur weniger Bürger liegenden zusammengespannt würde.“¹⁶

Dieses Argument vermag schon deshalb nicht zu überzeugen, da Artikel 62 Absatz 4 Satz 3 der Verfassung von Berlin ein Verfahren anbietet, das als Korrektiv wirkt, wenn durch die Initiatoren eines Volksbegehrens Regelungsmaterien verbunden werden, die ein populäres Thema mit einem weniger populären verbinden oder der Gesetzentwurf als zu einseitig wahrgenommen wird.

¹⁴ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 24. Februar 2000 – Vf. 112-IX-99 –, juris Rn. 48.

¹⁵ Lipinski, Uwe; Die Kopplungsproblematik beim obligatorischen Verfassungsreferendum in Bayern, S. 43.

¹⁶ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 24. Februar 2000 – Vf. 112-IX-99 –, juris Rn. 43f.

Nach Artikel 62 Absatz 4 Satz 3 der Verfassung von Berlin kann das Abgeordnetenhaus einen eigenen Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses zur gleichzeitigen Abstimmung stellen.

Im Ergebnis bietet diese Regelung dem Abgeordnetenhaus als gleichberechtigtes Organ der gesetzgebenden Gewalt die Möglichkeit, einem Missbrauch von plebiszitären Elementen zu begegnen oder Kompromisslösungen als weiteren Abstimmungsvorschlag anzubieten, ohne dass es des Rückgriffs auf ein Koppelungsverbot bedarf.

d) Fazit

Eine Ableitung des Koppelungsverbotes lässt sich nicht aus dem allgemeinen Demokratieprinzip ableiten, noch ist eine Ungleichbehandlung des Volksgesetzgebers gegenüber dem parlamentarischen Gesetzgeber gerechtfertigt. Schließlich bietet die Verfassung von Berlin ein effizientes und ausreichendes Verfahren an, um Missbrauch zu vermeiden.

2. Inhalt des Koppelungsverbot

Geht man entgegen der hier vertretenen Ansicht von dem Bestehen eines Koppelungsverbot bei Volksbegehren aus, welches sich aus dem allgemeinen Demokratieprinzip ableitet, stellt sich die Frage, in welchen Grenzen eine Koppelung möglich ist.¹⁷

Die Befürworter eines Koppelungsverbot stellen im Wesentlichen darauf ab, dass die Abstimmungsvorlage nur dann zulässig sei, *„wenn sich die Regelungen eines Gesetzentwurfes auf einen umgrenzbaren Bereich beschränken, wenn sie nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen, also eine Einheit der Materie gegeben ist, kann von einem sachlichen Zusammenhang der Regelungsmaterie gesprochen werden. Damit ist zugleich klargestellt, dass verschiedene Regelungsmaterien nicht allein deshalb zu einem sachlich zusammenhängenden Gesetzeswerk werden, weil sie einer gemeinsamen Zielsetzung dienen.“*¹⁸

Der von den Befürwortern des Koppelungsverbot angelegte Maßstab des engen sachlich-inhaltlichen Zusammenhangs ist in mehrerlei Hinsicht problematisch und wirft weitere grundlegende Fragestellungen auf.

¹⁷ vgl. zum möglichen Inhalt des Koppelungsverbot:

Lipinski, Uwe; Die Koppelungsproblematik beim obligatorischen Verfassungsreferendum in Bayern, S. 86f;

Hurst, Robert; Der Grundsatz der Einheit der Materie, S. 85ff.

¹⁸ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 24. Februar 2000 – Vf. 112-IX-99 –, juris Rn. 44ff.

a) Vorbehalt eines Parlamentsgesetzes

Die Ableitung des Koppelungsverbot aus dem allgemeinen Demokratieprinzip wirft zunächst die Frage auf, ob die Bestimmung des Umfangs des Koppelungsverbot im Hinblick auf die Wesentlichkeit für das Abstimmungsverfahren und der damit einhergehenden Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk nicht durch ein Parlamentsgesetz zu erfolgen hat.

Nach Artikel 63 Absatz 4 der Verfassung von Berlin wird das Nähere zum Volksbegehren und zum Volksentscheid durch Gesetz geregelt.

Ob Regelungen zum Koppelungsverbot bei Volksbegehren dem Parlamentsvorbehalt unterliegen und ob sich aus Artikel 63 Absatz 4 der Verfassung von Berlin auch die Pflicht zur Regelung des Umfangs des Koppelungsverbot ableitet, ist bisher nicht problematisiert worden.

Für die Anwendbarkeit des Parlamentsvorbehalts zur Bestimmung des Umfangs des Koppelungsverbot spricht, dass zum Beispiel die Grundlagen des Parteienrechts durch förmliches Gesetz zu regeln sind, da sie maßgeblich die Bedingungen des für die Funktionsfähigkeit der freiheitlichen Demokratie konstitutiven Wettbewerbs der Parteien bestimmen.¹⁹

Insoweit kann für die Frage des Umfangs des Koppelungsverbot bei Volksbegehren nichts anderes gelten, da die Grundlagen der unmittelbaren Ausübung der Staatsgewalt durch den Souverän betroffen sind. Es obliegt mithin dem Gesetzgeber den Umfang des Koppelungsverbot unter Wahrung des Rechtes des Souveräns an der durch Artikel 3 Absatz 1 der Verfassung von Berlin statuierten gleichberechtigten Teilhabe an der gesetzgebenden Gewalt zu definieren.

b) Problem der Bestimmung des engen sachlich-inhaltlichen Zusammenhanges

Bereits die Definition des Maßstabes des engen sachlich-inhaltlichen Zusammenhanges ist in sich zirkulär. Sie liefert keine konkrete Definition des engen sachlich-inhaltlichen Zusammenhanges, sondern nimmt Bezug auf einen nach objektiver Beurteilung engen innerlichen Zusammenhang der Regelungen, um gerade diesen engen sachlich-inhaltlichen Zusammenhang zu definieren.

Eine derartige Definition, deren Inhalt schwer zu bestimmen ist und faktisch dazu geeignet ist, jede Verbindung von Regelungen zu unterbinden, stellt Hürden für die Volksgesetzgebung auf, die ein berechenbares Verfahren für den Souverän unmöglich machen und verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt sind.

¹⁹ Maunz/Dürig/Klein, GG Art. 21 Rn. 147.

c) Faktische Entleerung der unmittelbaren gesetzgebenden Gewalt durch den Souverän durch ein strenges Koppelungsverbot

In letzter Konsequenz führt die Ansicht der Befürworter eines strengen Koppelungsverbotes zu einer faktischen Entleerung der unmittelbaren gesetzgebenden Gewalt durch den Souverän.

Folgendes Beispiel soll die Auswirkungen eines strengen Koppelungsverbotes auf die unmittelbare gesetzgebende Gewalt durch den Souverän verdeutlichen.

Im Rahmen der Klimadebatte finden sich verschiedene Initiativen zusammen und erarbeiten nach den wissenschaftlichen Erkenntnissen des Weltklimarates und des Pariser Klimaschutzübereinkommens im Rahmen der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes Berlin ein Klimaschutzgesetz mit Regelungen, welche verschiedene Bereiche wie Förderung von Gebäudesanierungen, Maßnahmen betreffend des Verkehrs, CO₂ - Einsparvorgaben betreffend öffentlicher Einrichtungen des Landes Berlin und der Gründung einer städtischen Energieversorgungsanstalt, welche ausschließlich regenerative Energien produziert, zum Gegenstand hat.

Nach Ansicht der Befürworter eines strengen Koppelungsverbotes bei Volksbegehren wäre dieses Klimaschutzgesetz auf Grund des fehlenden sachlich-inhaltlichen Zusammenhangs der Regelungen unzulässig, da die Regelungen nur einer gemeinsamen Zielsetzung dienen.

Letztlich führt der geforderte strenge Maßstab zu einer Entleerung des Rechts des Souveräns an der Teilhabe an der unmittelbaren gesetzgebenden Gewalt. Dem Souverän kann es letztlich nicht verwehrt sein, Gesetze zur Abstimmung zu stellen, die „nur“ einer gemeinsamen Zielsetzung dienen. Ein strenger Maßstab bei der Anwendung des Koppelungsverbotes auf Volksbegehren unterstellt faktisch dem Souverän, auf den jede Staatsgewalt unter der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zurückgeht, dass dieser weder in der Lage ist, eine Abstimmungsvorlage differenziert zu beurteilen, noch nach seiner frei gebildeten Meinung darüber abzustimmen.

d) Fazit

Damit das Recht des Souveräns an der gleichberechtigten Teilhabe an der gesetzgebenden Gewalt nicht faktisch entleert wird und damit leerläuft, ist es ausreichend, einen inhaltlichen Zusammenhang im Sinne einer gemeinsamen Zielsetzung der Regelungen genügen zu lassen. Dabei hat prinzipiell der Grundsatz „In dubio pro populo“ zu gelten.

II. zu C II. Rechtliche Bewertung von Artikel 2 des GE (BauO Bln)

1. zu 1. Verständnis von „öffentlichem Verkehrsraum“ (§ 2 Abs. 13 BauO Bln)

Die Vorlage verkennt den Begriff des öffentlichen Verkehrsraums, wenn sie meint, dass durch den Gesetzentwurf und die Begründung dieser auf Bereiche ausgedehnt wird, die bisher nicht erfasst werden. Dabei stellt sie darauf ab, dass Außenwerbung gerade dadurch charakterisiert wird, dass sie ihre werbende Wirkung außerhalb von Gebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen entfaltet und vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbar ist.

Dies ist im Grunde richtig; allerdings ist die rechtliche Definition des öffentlichen Verkehrsraums umfassender. Denn ausnahmsweise ist auch dann ein öffentlicher Verkehrsraum im inneren eines Gebäudes oder einer sonstigen baulichen Anlage anzunehmen, wenn die Benutzung dieses (Verkehrs-) Raumes der Öffentlichkeit **uneingeschränkt** gestattet ist (z.B. ein überdachter Fußgängerbereich oder die Unterführung am Messegelände am ZOB).²⁰

Nichts anderes wird in der Begründung des GE wiedergegeben. Eine irreführende oder offenkundig unwahre Angabe enthaltende Begründung zu abstimmungsrelevanten Tatsachen, wie sie die Vorlage erblicken möchte, liegt nicht vor.

2. zu 2. Weitgehendes Verbot von Fremdwerbung (§ 10 Abs. 1 Satz 1 BauO Bln)

a) zu a) Landeskompetenz

Die Vorlage kommt zu dem Ergebnis, dass die Landesgesetzgebungskompetenz für die Regelungen des Artikel 2 des GE wohl bestehe.

Artikel 2 des GE verfolgt ausweislich seiner Begründung sowohl gestalterische, als auch gefahrenabwehrende Ziele. Dass diese reflexartig Auswirkungen auf die Nutzung der Flächen haben, entzieht sie nicht der Zuordnung zum Bauordnungsrecht. Es ist allgemein anerkannt, dass die Regelung baurechtlich relevanter Vorgänge unter planungsrechtlichen Gesichtspunkten durch den Bundesgesetzgeber deren Regelung unter bauordnungsrechtlichen Gesichtspunkten durch den Landesgesetzgeber nicht notwendig ausschließt. Vielmehr ist umgekehrt davon auszugehen, dass die unterschiedliche Zielsetzung des Bauplanungsrechtes einerseits und diejenige des Bauordnungsrechtes andererseits hinsichtlich ein und desselben Gegenstandes oder Sachverhaltes eine sowohl planungsrechtliche und daher bundesrechtliche als auch eine bauordnungsrechtliche und mithin landesrechtliche Regelung ermöglichen oder erforderlich machen kann.²¹

²⁰ vgl. BauO NRW Kommentar, 13. Auflage 2019, § 10 Rn. 119.

²¹ BVerwG, Urteil vom 28.04.1972 - IV C 11.69.

b) zu b) Grundrechte von Grundrechtseigentümern

aa) Eigentum und seine Grenzen

Das Eigentum ist ein elementares Grundrecht und sein Schutz von besonderer Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat. Der Eigentumsgarantie kommt im Gefüge der Grundrechte insbesondere die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern. Das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentum ist durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet. Es soll als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein.²² Dabei genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz, soweit es um die Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht. Zugleich soll der Gebrauch des Eigentums dem Wohl der Allgemeinheit dienen (Art. 14 Abs. 2 GG).²³

Das Gebot sozialgerechter Nutzung ist aber nicht nur eine Anweisung für das konkrete Verhalten des Eigentümers, sondern in erster Linie eine Richtschnur für den Gesetzgeber, bei der Regelung des Eigentumsinhalts das Wohl der Allgemeinheit zu beachten. Es liegt hierin die Absage an eine Eigentumsordnung, in der das Individualinteresse den unbedingten Vorrang vor den Interessen der Gemeinschaft hat.²⁴

Die konkrete Reichweite des Schutzes durch die Eigentumsgarantie ergibt sich erst aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Sache des Gesetzgebers ist. Dieser ist nicht gänzlich frei: Er muss die Freiheitssphäre der Einzelnen mit dem Wohl der Allgemeinheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen, das nicht nur Orientierungspunkt, sondern auch Grenze für die Beschränkung des Eigentums ist. Zugleich muss das zulässige Ausmaß einer Sozialbindung auch vom Eigentum selbst her bestimmt werden. Die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, der Regelungsauftrag des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und die Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG stehen in einem unlösbaren Zusammenhang. Dagegen ist die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist; hierfür sind dessen Eigenart und Funktion von entscheidender Bedeutung.²⁵

Regelungen, die Bestimmungen darüber treffen, ob und gegebenenfalls in welcher Weise bebaute oder unbebaute Grundstücke zum Zweck der Werbung genutzt werden können, konkretisieren Inhalt und Schranken des Eigentums.²⁶

²² BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11, Rn. 216.

²³ BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2013 – 1 BvR 3139/08, Rn. 167.

²⁴ BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 1967 – 1 BvR 169/63, Rn. 24.

²⁵ BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11, Rn. 218.

²⁶ BVerwG, Urteil vom 25. 6. 1965 - IV C 73/65.

Neben den gestalterischen Aspekten, die den Gemeinwohlbelangen zuzurechnen sind, spielen aber auch die Grundrechte Dritter bei der Bestimmung der Grenzen des Eigentums eine gewichtige Rolle.

Die Vorlage und die zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes stellen zu einseitig auf den Schutz der Eigentumsgarantie ab. Dabei wird der Schutz des Eigentums ausschließlich am Verunstaltungsschutz gemessen und konstatiert, dass zwar generalisierende Regelungen zur Beschränkung der Außenwerbung, die die Zulässigkeit von Werbeanlagen (und entsprechenden Anlagen) überhaupt oder die Zulässigkeit bestimmter Anlagen von der Art des Baugebietes abhängig machen, zulässig sind, diese aber sich an der Art des Baugebietes zu orientieren haben.²⁷

Die Vorlage vermag in den Ausnahmen vom generellen Werbeverbot eine derartige Differenzierung nicht zu sehen, da ein weitergehender Ausschluss von Anlagen der Fremdwerbung durch den Gesetzentwurf bezweckt wird.

Dem ist entgegenzuhalten, dass der Gesetzentwurf in § 10 Abs. 1 Nr. 2 bis 8 BauO diverse Ausnahmen für Anlagen der Fremdwerbung zulässt. Die Umsetzung in Gestalt eines grundsätzlichen Verbots (mit Ausnahmen) ist zunächst nur eine Frage der gesetzgeberischen Regelungstechnik. Das generelle Verbot mit Ausnahmen ist notwendig, um eine einheitliche und klare Genehmigungspraxis zu ermöglichen.

Der Umstand, dass diese Ausnahmen sich weitestgehend auf Veranstaltungswerbung und Werbung für steuerbegünstigte Körperschaften beziehen, stellt zwar eine weitere Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums dar, lässt den Eigentümern aber noch genügend Raum für eine wirtschaftliche Verwertung ihres Eigentums. Die weitestgehende Beschränkung von Anlagen der Fremdwerbung auf Veranstaltungswerbung und Werbung für steuerbegünstigte Körperschaften zielt gerade unter Berücksichtigung der quantitativ erstrebten Reduzierung von Werbeanlagen im öffentlichen Verkehrsraum darauf ab, dass Veranstaltungswerbung im Hinblick auf ihre soziale Funktion privilegiert wird, da an dieser ein weitergehendes Interesse der Bevölkerung besteht als an Produktwerbung.

bb) Gefahrenabwehrrechtliche Aspekte (Vermeidung von Ablenkungen im Straßenverkehr)

Der Schutz der Eigentumsgarantie hat aber auch unter Berücksichtigung gefahrabwehrrechtlicher Aspekte gegenüber den Gemeinwohlbelangen zurückzutreten.

Wesensmerkmal der Außenwerbung ist, dass sie um ihre Funktion zu erfüllen, möglichst auffallen muss. Dementsprechend hat sich in den letzten Jahrzehnten die Außenwerbewirtschaft darauf fokussiert, Werbeanlagen derart zu gestalten, dass sie möglichst nicht ignoriert werden können,

²⁷ BVerwG, Urteil vom 22. Februar 1980 – IV C 95.76, Rn. 15.

sondern sich vielmehr auf Grund ihres Standorts, der Größe und des Einsatzes von Licht und Bewegung sich dem Nutzer des öffentlichen Verkehrsraums geradezu aufdrängen²⁸.

Eine Analyse der Standorte zeigt, dass sich Werbeanlagen vorwiegend an stark frequentierten Straßen, insbesondere in Kreuzungsbereichen befinden²⁹. Die zunehmende Verbreitung von digitalen Werbeanlagen unter Einsatz von Bewegtbildern und Animationen sorgt für noch größere Aufmerksamkeit.³⁰

Gerade aber die von der Außenwerbewirtschaft gegenüber ihren Kunden als positiv propagierten Aspekte bzgl. der Verbreitung der Werbebotschaft und des Marketingerfolgs, stellen erhebliche Gefahren für die Sicherheit des Straßenverkehrs dar; denn die Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmer wird vom Straßenverkehr hin zu der Werbebotschaft gelenkt.³¹

Dem Gesetzgeber ist es nicht nur nicht verwehrt neben gestalterischen Aspekten auch gefahrenabwehrrechtliche Aspekte bei der Regulierung von Außenwerbung zu berücksichtigen; sondern er unterliegt vielmehr staatlichen Schutzpflichten, soweit durch Anlagen der Außenwerbung Gefahren für andere Schutzgüter drohen. Dabei steht es dem Gesetzgeber zu, auch schon auf abstrakte Gefahren vorbeugend zu reagieren und generalisierende Regelungen zu treffen. Gerade im verkehrsrechtlichen Bereich zeigen die Regelungen zur Handynutzung am Steuer (§ 23 Abs. 1 a StVO), dass die vorbeugende Vermeidung von Ablenkungen im Straßenverkehr ein wichtiger Aspekt der allgemeinen Verkehrssicherheit darstellt. Die originäre Funktion von Werbeanlagen im öffentlichen Verkehrsraum konterkariert geradezu den Schutz des Straßenverkehrs vor Gefahren.

Bei der Berücksichtigung gefahrenabwehrrechtlicher Aspekte in Bezug auf den Straßenverkehr kann das Argument, dass die Zulässigkeit von Anlagen der Außenwerbung sich an Hand des Gebietstyps zu orientieren habe, keinen Bestand haben.

Auch wenn die Begründung zum Gesetzentwurf vorwiegend auf gestalterische Aspekte abstellt, beinhalten die konkreten Regelungen in ihrem materiellen Gehalt gefahrenabwehrrechtliche Aspekte bezüglich der Vermeidung von Ablenkungen im Straßenverkehr.

Das Ziel der Vermeidung von Ablenkungen im Straßenverkehr durch eine quantitative und qualitative Beschränkung von Werbeanlagen im öffentlichen Verkehrsraum stellt einen gegenüber der Eigentumsgarantie übergeordneten Gemeinwohlbelang unter Berücksichtigung der Schutzgüter Leben und Gesundheit dar und ist unabhängig von gestalterischen Aspekten nach Gebietstyp und Gebietscharakter zulässig.

²⁸ Infobroschüre WallDecaux, Anlagekonvolut A 1; Werbevideo WallDecaux, Anlagekonvolut A 2; siehe auch https://faw-ev.de/media/downloads/aussenwerbung_medien_mitten-im_leben.pdf

²⁹ Werbeanlagen-Berlin, Anlagekonvolut A 4 (Quellen zu Zahlen, Werbeanlagenstandortliste).

³⁰ <https://faw-ev.de/out-of-home-medien-digital-out-of-home>

³¹ Studie: Digitale Werbeanlagen und Gefährdung der Verkehrssicherheit, Anlagekonvolut A 3

cc) Kollidierende Grundrechte -Negative Informationsfreiheit (Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 GG)-

Dem Recht der Eigentümer an der wirtschaftlichen Verwertung ihres Eigentums stehen kollidierende Grundrechte Dritter in Form der negativen Informationsfreiheit gegenüber.

Das aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG folgende Grundrecht der Informationsfreiheit schützt den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen und zugleich die eigene Entscheidung darüber, sich aus solchen Quellen zu informieren. Der Aspekt des Auswählenskönnens ist der Grundtatbestand jeder Information. Ob das Grundrecht der Informationsfreiheit darüber hinaus auch gleichrangig im Sinne einer negativen Komponente davor schützt, sich gegen den eigenen Willen Informationen aufdrängen zu lassen, oder ob insoweit der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG einschlägig ist, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung zum Rundfunkbeitrag offen gelassen.³²

Nach zutreffender Auffassung ist auch die negative Informationsfreiheit von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG geschützt.³³ Nur so kann ein umfassender Schutz des Kommunikationsprozesses erfolgen, der schließlich auch die Wahl der Informationsquelle im negativen Sinne umfasst. Ein freier Meinungsbildungsprozess kann nicht den Zwang zur Informationsaufnahme dulden.³⁴ Dabei ist zu sichern, dass öffentliche Meinungsbildung stattfinden kann, andererseits aber der einzelne Bürger die Möglichkeit behält, sich unerwünschter Kommunikation – aber auch der nicht erkennbaren suggestiven Beeinflussungen – zu entziehen. Von Bedeutung für die Abwägung ist auch, ob die Kommunikation ihrerseits in aufdringlicher Weise erfolgt oder ob es möglich ist, sie weitgehend unbeachtet zu lassen.³⁵ Insoweit kann eine gewisse Erheblichkeitsschwelle gefordert werden, sodass nicht jede Konfrontation mit Informationen bereits einen Eingriff in die negative Informationsfreiheit darstellt.³⁶

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Art. 5 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG in Gestalt der negativen Informationsfreiheit davor schützt, in einer unzumutbaren Weise Informationen zu rezipieren.

Der Grad der Zumutbarkeit ist zunächst an Hand der Frage zu beantworten, in welchem gesellschaftlichen Umfeld, etwa öffentlicher Raum bzw. private Räume, der Kommunikationsprozess stattfindet. Unproblematisch dürfte die negative Informationsfreiheit zurücktreten, wenn Werbung in Geschäften oder Malls angebracht ist; in diesem Fall bleibt es jedem unbenommen, solche privaten Orte zu meiden. Hingegen ist die Frage der Zumutbarkeit im öffentlichen Verkehrsraum differenzierter zu beurteilen. Ausgangspunkt der Abwägung ist dabei zunächst die originäre Funktion

³² BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16, Rn. 135.

³³ zur dogmatischen Herleitung siehe Fikentscher, Möllers: Die (negative) Informationsfreiheit als Grenze von Werbung und Kunstdarbietung (NJW 1998, 1337).

³⁴ BeckOK, Informations- und Medienrecht, Art. 5 GG, Rn. 44.

³⁵ Alternativkommentar zum Grundgesetz, Art. 5, Rn 109; Dörr, in: HdB Grundrechte, Band IV, § 103 Rn. 64.

³⁶ BeckOK, Informations- und Medienrecht, Art. 5 GG, Rn. 44.

des öffentlichen Raumes, aber auch mit der negativen Informationsfreiheit kollidierende Grundrechte Dritter. Der öffentliche Raum ist neben Verkehrsraum Ort der sozialen Interaktion und des gesellschaftlichen Lebens. Er ist ein Ort, der im Rahmen der Gemeinnutzung „ALLEN“ gehört. Aus diesem Umstand folgt, dass der öffentliche Raum nicht durch einzelne Akteure dominiert werden darf, sondern ein ausgewogener Ausgleich verschiedener Grundrechtspositionen stattfinden muss, um die Zumutbarkeitsgrenze der negativen Informationsfreiheit festzustellen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Außenwerbung einem Massenmedium gleichkommt und massiven Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung haben kann.

Das Recht zur Nutzung des Eigentums für Werbeanlagen, die lediglich darauf abzielen, ihre Wirkung im öffentlichen Verkehrsraum zu entfalten, kann grundsätzlich nur einen untergeordneten Schutz beanspruchen. Zum einen ist die Nutzung nicht elementar zur Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen; zum anderen besitzt die Art und Weise der Nutzung einen ausschließlichen sozialen Bezug. Das Eigentum wird nicht im originären Sinne genutzt (Wohn- oder Geschäftshaus, etc.), sondern ist nur Mittel zum Zwecke der Verbreitung einer Werbebotschaft im öffentlichen Raum.

Demgegenüber wiegt der Schutz vor aufgedrängter Information schwerer. Die Nutzung des öffentlichen Raums ist für den Einzelnen essentiell. Er kann in der Regel nicht darauf verwiesen werden, diesen zu meiden. Als Ort des sozialen und gesellschaftlichen Lebens darf dieser Raum aber auch nicht von einzelnen dominiert werden.

Werbung im öffentlichen Raum wird hingegen in sogenannten Netzen vermarktet. Standorte für Werbeanlagen werden so koordiniert, dass ein Ignorieren der Werbebotschaft oder Wegschauen nicht mehr in zumutbarer Weise möglich ist. Die Dominanz im öffentlichen Raum ist omnipräsent.³⁷ Zu den Wirkmechanismen der Außenwerbung kann hier auf die Bekundungen der Werbewirtschaft verwiesen werden:

„Denn als wahres Massenmedium spannt sie ein Netz von mehreren hunderttausend Out of Home-Werbeträgern über ganz Deutschland. Auf Straßen und Plätzen der Städte, entlang der Autobahnen, an Bahnhöfen, Flughäfen sowie im Linien-, Nah- und Fernverkehr steht sie im permanenten Kontakt mit der Bevölkerung. Immer, überall, 24 Stunden an jedem Tag des Jahres, unausweichlich, unübersehbar.“³⁸

„Diese Art der Kommunikation im öffentlichen Raum kann nicht überhört oder abgeschaltet werden. Verankern Sie Werbebotschaften im Kopf der Konsumenten. [...] Die prominent platzierten

³⁷ Werbeanlagen-Berlin, Anlagekonvolut A 4

³⁸ Fachverband Außenwerbung (www.faw-ev.de, abgerufen am 21.06.2017); Infobroschüre WallDecaux, Anlagekonvolut A 1; Werbevideo WallDecaux, Anlagekonvolut A 2; siehe auch: https://faw-ev.de/media/downloads/aussenwerbung_medien_mitten-im_leben.pdf

Außenwerbeflächen sind ein Blickfang und werden von den Menschen immer wahrgenommen, bewusst oder unbewusst.“³⁹

Oder plastischer ausgedrückt:

„Alle 11 Minuten verliebt sich ein Single über Parship.“

Diese Funktionsweise der Außenwerbung ist mit dem Grundrecht der negativen Informationsfreiheit nicht zu vereinbaren. Die Informationen können bei einer derartigen Platzierung im öffentlichen Raum nicht mehr in zumutbarer Weise ignoriert werden. Es geht nicht mehr um einen gleichberechtigten Kommunikationsprozess im öffentlichen Raum, sondern um einseitige Information seitens des wirtschaftlich potentesten Marktteilnehmers mittels eines Massenmediums, was den Rezipienten nur den Zwang zur Informationsaufnahme lässt.

Daraus folgt aber nicht, dass die negative Informationsfreiheit jede Werbeanlage im öffentlichen Verkehrsraum ausschließt. So ist die Unzumutbarkeitsschwelle eher nicht erreicht, wenn Werbeanlagen ein Ignorieren der Inhalte ermöglichen, wie das etwa bei der Litfaßsäule auf Grund ihrer Bauart und der Größe der angeschlagenen Plakate der Fall ist.

Anderes hat ebenfalls für Werbeanlagen an der Stätte der Leistung zu gelten. Diese Werbeanlagen haben einen direkten Bezug zu einem Betrieb. Sie sind mithin nicht kontextunabhängig, sondern verweisen auf eine konkrete Nutzung des Eigentums durch einen Betrieb und die Möglichkeit, die Leistungen des Betriebes in Anspruch zu nehmen. Insoweit tritt dem Recht auf negative Informationsfreiheit das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb gegenüber. Soweit an der Stätte der Leistung Werbeanlagen eingesetzt werden, die nicht durch Licht und Bewegung zum Hinschauen provozieren, hat das Recht der negativen Informationsfreiheit zurückzutreten.

dd) Fazit

Die Grundrechte der Grundrechtseigentümer können keine absolute Geltung für sich beanspruchen. Der Gesetzentwurf schafft durch die Regelungen zur Zulässigkeit der Außenwerbung einen Ausgleich zwischen der Eigentumsgarantie der Grundstückseigentümer, den öffentlichen Belangen und den Grundrechten Dritter. Dabei steht dem Gesetzgeber ebenfalls ein gewisser Gestaltungsrahmen zum Zwecke der typisierenden Einordnung und des Ausgleichs der betroffenen Rechtspositionen zu.

³⁹ www.crossvertise.com/aussenwerbung/aussenwerbung-trifft-jeden

c) zu c) Grundrechte von Werbeunternehmen

Dass das durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Recht für Dritte zu werben, enthält nicht die Befugnis, sich über die dem Eigentum gezogenen Schranken hinwegzusetzen. Soweit Werbebeschränkungen nach Art. 14 GG unbedenklich sind, berühren diese baurechtlichen Eigentumsschranken nicht das Grundrecht nach Art. 12 Abs. 1 GG.⁴⁰

Im Übrigen handelt es sich bei den Werbebeschränkungen des Gesetzentwurfes um Regelungen zur Berufsausübung; betrifft die Regelung „nur“ die Berufsausübung, so ist diese bereits zulässig, wenn sie im Interesse des Gemeinwohls erlassen wurde. Insoweit kann hier auf obige Ausführungen zur Eigentumsgarantie verwiesen werden.

Soweit man einen Eingriff in die Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 1 GG der der Werbeunternehmen bejaht, ist dieser verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Bei den Regelungen zu Werbebeschränkungen im öffentlichen Raum handelt es sich um allgemeine Gesetze, die sich nicht gegen eine bestimmte Meinung richten. Neben der besonderen Schranke des Art. 5 Abs. 2 GG ist das Grundrecht der Meinungsfreiheit auch durch grundsrechtsimmanente Schranken einschränkbar. Dies umfasst sämtliche Einschränkungen, die dem Schutze von Verfassungsgütern, insbesondere anderen Grundrechten, dienen. Insoweit kann hier ebenfalls auf die obigen Ausführungen zur Eigentumsgarantie verwiesen werden.

Im Ergebnis kann jeder seine Meinung im öffentlichen Raum kundtun; allerdings gibt die Meinungsfreiheit keinem das Recht, anderen seine Meinung in unzumutbarer Weise aufzudrängen.⁴¹

d) zu d) Teilumdeutung als straßenrechtliche Vorschrift

Eine geltungserhaltende Umdeutung des generellen Verbots von Werbeanlagen in eine Regelung des öffentlichen Straßenrechts ist weder möglich noch seitens des Gesetzentwurfes gewollt.

3. zu 3. Weitgehendes Verbot von Wechsellicht-, Wechselbildwerbung und die Höhenbegrenzung (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 Abs. 3 S. 3 BauO Bln)

Die Vorlage geht zu Recht davon aus, dass keine Bedenken gegen das weitgehende Verbot von Wechsellicht-, Wechselbildwerbung und die Höhenbegrenzung betreffend Werbeanlagen an der Stätte der Leistung bestehen.

⁴⁰ BVerwG, Urteil vom 22. Februar 1980 – IV C 95.76, Rn. 18 m.w.N.

⁴¹ BGH, Urteil vom 01. April 2004, Az.: I ZR 227/0 (zum gezielten Ansprechen von Passanten zu Werbezwecken).

4. zu 4. Ausnahmen für Anlagen für amtliche Mitteilungen (§ 10 Abs. 1 Nr. 4 Abs. 2 S. 1 BauO Bln)

Der Gesetzentwurf orientiert sich betreffend die Ausnahmen für amtliche Mitteilungen an der derzeitigen Rechtslage (§ 10 Abs. 4 BauO Bln).

Ausnahmen für Anlagen für amtliche Mitteilungen haben neben dem konkreten Verbot der störenden Häufung insbesondere die Neutralitätspflicht des Staates zu beachten. Insoweit ergibt sich aus den Grundsätzen unserer Verfassung, dass diese auf das notwendige Maß zu beschränkt sind und der informative Charakter über amtliche Verlautbarungen im Vordergrund zu stehen hat.

5. zu 5. Ausnahmen vom Verbot von Werbeanlagen zur Finanzierung von Baumaßnahmen (§ 10 Abs. 1 Nr. 8, 9 BauO Bln)

Der Gesetzentwurf trifft in § 10 Abs. 1 Nr. 8 BauO Bln keine Unterscheidung zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft. Die Finanzierungsmöglichkeit ist objektbezogen ausgestaltet (Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und an öffentlichen Sanitäreinrichtungen).

Hingegen ermöglicht § 10 Abs. 1 Nr. 9 BauO Bln ausschließlich der öffentlichen Hand die zweckgebundene Einnahmeerzielung. Eine Ungleichbehandlung von privaten Bauherren ist gerechtfertigt. Die Nutzung dieser Ausnahme durch die öffentliche Hand unterliegt den strengen Regelungen des Artikel 1 des GE. Sie ist temporär und örtlich auf die Zeit der Baumaßnahme beschränkt. Auf Grund der enormen Außenwirkung solcher Werbeanlagen sind strenge Maßstäbe im Hinblick auf Motivauswahl und Dauer anzulegen (vgl. Gesetzesbegründung zu Artikel 1, § 4 Abs. 1 Nr. 2).

6. zu 6. Bedeutung von Hinweisschildern (§ 10 Abs. 2 Satz 2 BauO Bln)

Die Regelung des Gesetzentwurfs betreffend die Hinweisschilder entspricht der derzeitigen Rechtslage (§ 10 Abs. 4 S. 2 BauO Bln). Die Neuregelung beabsichtigt keine Neuregelung des Begriffs.

7. zu 7. Übergangsvorschrift (§ 81 Abs. 5 BauO Bln)

Der Vorlage ist zuzustimmen, dass es bei Inkrafttreten des Gesetzes zu einem bestimmten Zeitpunkt zu einer Unmöglichkeit kommen kann.

Eine Kompensation ist indes möglich:

„(5) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für Werbeanlagen im Sinne dieses Gesetzes. Rechtmäßig bestehende Werbeanlagen, die den Vorschriften dieses Gesetzes nicht mehr genügen, sind innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten der Änderungen zu beseitigen. Auf Antrag sind für die Dauer von bis zu jeweils sechs Monaten Ausnahmen zuzulassen,

1. soweit die Investitions- und Beseitigungskosten der Werbeanlage noch nicht durch die Einnahmen gedeckt sind oder
2. zur Vermeidung unbilliger Härten.

Der Antrag nach Satz 3 ist spätestens zwei Monate vor Ablauf des in Satz 3 genannten Zeitraums zu stellen. Dem Antrag sind geeignete Nachweise beizufügen.“

8. zu 8. Abwicklung eingeleiteter Verfahren (§ 89 BauO Bln)

Der Änderungsbefehl zu § 89 BauO Bln ist nicht unvollständig. Vielmehr bezog sich dieser auf die BauO Bln vom 29. September 2005 (GVBl. S. 495), zuletzt geändert durch das dritte Gesetz zur Änderung der Bauordnung für Berlin vom 17. Juni 2016 (GVBL. S. 361) geltenden Fassung, welcher folgenden Wortlaut hatte:

§ 89 Abwicklung eingeleiteter Verfahren

Die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingeleiteten Verfahren sind nach den bis zum Inkrafttreten geltenden Vorschriften fortzuführen; die Vorschriften dieses Gesetzes sind mit Ausnahme des Fünften Teils jedoch anzuwenden, soweit diese für die Bauherrin oder den Bauherrn günstiger sind. Die vor dem 1. Januar 2017 eingeleiteten Verfahren sind nach den bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Vorschriften fortzuführen; die nach diesem Zeitpunkt geltenden Vorschriften sind mit Ausnahme des Fünften Teils jedoch anzuwenden, soweit diese für die Bauherrin oder den Bauherrn günstiger sind.

Durch Gesetz vom 09. April 2018 (GVBl. S. 205, 381) wurde § 89 Bauo Bln geändert und erhielt seine aktuelle Fassung mit sechs Absätzen. Zu diesem Zeitpunkt wurden bereits die Unterstützungsunterschriften für den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens gesammelt.

Der Änderungsbefehl hat unter Berücksichtigung der Änderungen der BauO Bln vom 09. April 2018 daher zu lauten:

In § 89 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

„Satz 1 gilt nicht für Werbeanlagen.“

III. zu C III. Rechtliche Bewertung von Artikel 1 des GE (WerbeFG)

1. zu 1. Reichweite des Werbeverbots („in“ und „an“ § 3 Abs. 1; § 4 WerbeFG)

Das generelle Werbeverbot des § 3 Abs. 1 WerbeFG gilt in allen öffentlichen Einrichtungen des Landes Berlin. Da es nach dem Gesetzeswortlaut nur darauf ankommt, dass es sich um eine öffentliche Einrichtung des Landes Berlin handelt, gilt das Werbeverbot auch für Werbung an den Gebäuden bzw. Fahrzeugen (BVG) der öffentlichen Einrichtungen.

2. zu 2. Omnibus-Bahnhof und Fernbahnhöfe (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 und 5 WerbeFG)

a) Fern-, Regional- und S-Bahnhöfe

Die Vorschriften zu den Ausnahmen sind weder unstimmig noch irreführend.

Eine Irreführung ist nicht gegeben. § 3 WerbeFG bestimmt unmissverständlich, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes sich ausschließlich auf öffentliche Einrichtungen des Landes Berlin bezieht. Eine Geltungsanspruch für die S-Bahn Berlin wird weder behauptet noch suggeriert. Eine Geltung für die S-Bahn Berlin kann sich nur aus den korrespondierenden Vorschriften des Artikel 2 des GE ergeben. Voraussetzung hierfür ist aber, dass Werbeanlagen an den Bahnhöfen und Haltestellen der S-Bahn Berlin vom öffentlichen Verkehrsraum sichtbar sind.

b) Zentraler Omnibusbahnhof und Fernbahnhöfe

Wie die Vorlage richtig feststellt, wird nur das Land Berlin durch die vermeintlich fehlende Regelung zum Zentralen Omnibusbahnhof benachteiligt. Eine Gestaltung des ZOB ohne Werbeanlagen ist durch den Gesetzentwurf bezweckt.

3. zu 3. Voraussetzungen für Transparenz

Der in § 5 Abs. 2 WerbeFG statuierte Grundsatz, wonach Art und Umfang jeder finanziellen Unterstützung staatlichen Handelns durch Dritte für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar sein müssen, genügt dem Bestimmtheitsgebot. Im Zusammenhang mit der Gesetzesbegründung ist der Begriff der Transparenz dahinlegend zu bestimmen, dass auch die Veröffentlichung von Werbe- und Sponsoringverträgen erfasst ist.

Da das WerbeFG sich ausschließlich an die öffentlichen Einrichtungen des Landes Berlin richtet und die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden ist, hat diese die Verträge entsprechend der Transparenzdefinition der Gesetzesbegründung zu veröffentlichen. Dass Vertragspartner unmittelbar durch die Veröffentlichung betroffen sind, ist dem Transparenzgrundsatz geschuldet. Werbetreibenden und Sponsoren ist es unbenommen von Verträgen abzusehen, wenn diese mit einer Veröffentlichung der Inhalte der Vereinbarung nicht einverstanden sind.

4. zu 4. Verordnungsermächtigung für sonstige Zuwendungen (§ 7 Nr. 3 WerbeFG)

Die Verordnungsermächtigung genügt noch dem Konkretisierungsgebot des Art. 64 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung von Berlin. Entgegen der Ansicht der Vorlage enthält § 7 Nr. 3 WerbeFG nicht nur eine Ermächtigung des Senats des Landes Berlin für die Entgegennahme sonstiger Zuwendungen, sondern nimmt explizit Bezug auf die in § 5 WerbeFG genannten Grundsätze, wodurch Inhalt, Zweck und Ausmaß ausreichend konkretisiert werden.

Zudem ist zu beachten, dass sich die Ermächtigungsnorm ausschließlich auf öffentliche Einrichtungen des Landes Berlin bezieht und sie keine Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in subjektive Rechte darstellt.

5. zu 5. Inkrafttreten (§ 8 WerbeFG)

Der Vorlage ist zuzustimmen, dass der Regelungsgehalt mit der Inkrafttretensregelung in Artikel 4 des Gesetzentwurfs identisch ist. Insoweit handelt es sich um ein Redaktionsversehen.

Während der amtlichen Kostenschätzung hat die Senatsverwaltung für Inneres und Sport darauf hingewiesen, dass der Gesetzentwurf bei Inkrafttreten keine Auswirkungen auf das laufende Haushaltsjahr haben darf. Insoweit bekam Artikel 4 des Gesetzentwurfes den aktuellen Regelungsgehalt. Dabei wurde auch § 8 WerbeFG fälschlicherweise ebenfalls angepasst. Dieser hatte in der ursprünglichen Fassung vom 26.06.2017 folgenden Inhalt:

§ 8
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt sechs Monate nach seiner Verkündung in Kraft.

Insoweit kann der Gesetzentwurf angepasst werden, sodass die Ursprungsfassung des § 8 WerbeFG zur Anwendung kommen kann. Durch den zeitlichen Aufschub soll sichergestellt werden, dass die öffentlichen Einrichtungen ausreichend Zeit haben, sich an die neue Gesetzeslage anzupassen.

IV. zu C IV. Artikelübergreifende Fragen

1. zu 1. Widerspruchsfreie Begriffsverwendung: „Werbung“ – „Werbeanlagen“

Die Vorlage kommt zu dem korrekten Ergebnis, dass der Begriff der Werbeanlage im Zusammenhang mit den Regelungen des WerbeFG dem Oberbegriff Werbung zuzuordnen ist. Den Bedenken kann aber auch im Rahmen einer unwesentlichen Anpassung der Regelungen begegnet werden.

2. zu 2. Regelungsmaßstab für Sportstätten u.a.

a) Begriffsverständnis von Sportstätten und Sportanlagen

§ 4 Abs. 1 Nr. 3 WerbeFG nimmt sportliche öffentliche Einrichtungen in Bezug. Der Begriff Sportstätte ist von untergeordneter Bedeutung und kann durch den Begriff Sportanlage ersetzt werden.

b) Bestimmtheitsgebot

Die Vorlage kommt zu dem Ergebnis, dass die Regelungen zu Sportstätten gewisse Unstimmigkeiten aufweisen, diese aber im Ergebnis nicht unbestimmt oder widersprüchlich sind. Die Unstimmigkeiten können ohne wesentliche Änderungen des Regelungsgegenstandes noch kompensiert werden. Der Gesetzentwurf müsste in dem Bereich der Überlassung von Räumen an Dritte konkretisiert werden.

3. zu 3. Beschwerdestelle, Datenschutz (§ 6 und 7 Nr. 2 WerbeFG, § 10 Abs. 6 BauO Bln)

Die Regelungen des Gesetzentwurfs betreffend der Beschwerdestelle stehen im Widerspruch zu Artikel 67 der Verfassung von Berlin. Es bedarf insoweit einer Aufnahme der Aufgabenzuweisung in den Zuständigkeitskatalog des AZG.

Betreffend den Datenschutz bedarf es keiner gesonderten Regelungen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten, da sich diese bereits aus dem Berliner Datenschutzgesetz ergeben.

V. zu C V. Mögliche Mängelbeseitigung

Mit Ausnahme des Koppelungsverbot und dem generellen Verbot von Fremdwerbung nach § 10 Abs. 1 S. 1 BauO Bln ist nach der Vorlage eine Mängelbeseitigung im Rahmen des § 17 Abs. 3 AbstG möglich.

Der Vorlage ist zuzustimmen, dass bei einer Entkoppelung von Artikel 1 und Artikel 2 des GE eine wesentliche Änderung im Sinne des § 17 Abs. 3 AbstG vorliegt.

Soweit der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin zu dem Ergebnis kommt, dass ein Koppelungsverbot bei der Durchführung von Volksbegehren sich aus dem allgemeinen Demokratieprinzip ableiten lasse, käme aber auch eine Entkoppelung durch den Gerichtshof in Betracht. So hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 24. Februar 2000⁴² unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Dabei wäre insbesondere zu berücksichtigen, dass der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin bisher noch keine Stellung zu der Koppelungsproblematik genommen hat; aber auch die Tatsache, dass weder im Rahmen der amtlichen Kostenschätzung seitens der Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Koppelung moniert wurde, noch die amtlichen Informationen des Landes Berlin zur Durchführung eines Volksbegehrens Hinweise auf ein Koppelungsverbot enthalten⁴³.

Betreffend das generelle Verbot von Fremdwerbung nach § 10 Abs. 1 S. 1 BauO Bln ist, soweit der Verfassungsgerichtshof eine Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht feststellt, eine Mängelbeseitigung ohne Änderung des Gegenstandes des Volksbegehrens nach § 17 Abs. 3 AbstG möglich.

Eine entsprechende Regelung könnte wie folgt ausgestaltet werden (Änderungen hervorgehoben):

§ 10

Anlagen der Außenwerbung, Warenautomaten

(1) Anlagen der Außenwerbung (Werbeanlagen) sind unzulässig. Ausgenommen sind, soweit in anderen Vorschriften nichts anderes bestimmt ist,

- 1. Werbeanlagen an der Stätte der Leistung mit einer Höhe bis zu 10 Meter über der Geländeoberfläche,*
- 2. einzelne Hinweiszeichen an Verkehrsstraßen und Wegabzweigungen, die im Interesse des Verkehrs auf versteckt liegende Betriebe oder versteckt liegende Stätten aufmerksam machen,*
- 3. Werbeanlagen an und auf Flugplätzen, Sportanlagen, Versammlungsstätten und auf Ausstellungs- und Messegeländen, soweit sie nicht in die freie Landschaft wirken,*
- 4. Anlagen für amtliche Mitteilungen,*

⁴² Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 24. Februar 2000 – Vf. 112-IX-99 –, juris Rn. 50.

⁴³ vgl. Informationsheft der Landesabstimmungsleiterin „Direkte Demokratie in Berlin“, Anlage....

5. Anlagen für nichtkommerzielle Hinweise und Mitteilungen (Nachbarschaftsanschlag),

6. Werbeanlagen für Werbung im maximalen Format DIN A 0 an nicht hinterleuchteten oder bewegten

- a) Säulen (Allgemeinanschlag), Bauzäunen, unter Brücken, in Tunneln,
- b) einzelnen Flächen mit einer maximalen Werbefläche von zehn Quadratmetern und einer maximalen Höhe von vier Metern über der Geländeoberfläche,

7. Werbeanlagen an Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und an öffentlichen Sanitäreinrichtungen.

Die Hälfte der jeweiligen Werbeflächen einer Werbeanlage im Sinne der Nr. 6 und 7 ist für Inhalte zur Unterrichtung der Bevölkerung über kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen, sowie für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung, vorzuhalten.

(2) In Kleinsiedlungsgebieten, Dorfgebieten, reinen Wohngebieten und allgemeinen Wohngebieten sind Werbeanlagen nur zulässig an der Stätte der Leistung sowie einzelne Anlagen für amtliche Mitteilungen und zur Unterrichtung der Bevölkerung über kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen. In reinen Wohngebieten darf an der Stätte der Leistung nur mit Hinweisschildern geworben werden. Werbeanlagen im Sinne des **Absatzes 1 Nr. 6 und 7** können in Kleinsiedlungsgebieten, Dorfgebieten und reinen Wohngebieten zugelassen werden, soweit diese die Eigenart des Gebietes und das Orts- oder Landschaftsbild nicht beeinträchtigen.

(3) Für Werbeanlagen, die bauliche Anlagen sind, gelten die in diesem Gesetz an bauliche Anlagen gestellten Anforderungen. Werbeanlagen, die keine baulichen Anlagen sind, dürfen weder bauliche Anlagen noch das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild verunstalten oder die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gefährden. Die störende Häufung von Werbeanlagen ist unzulässig. Die Verwendung von Wechsellicht- oder Wechselbildwerbung ist unzulässig. Werbeanlagen dürfen nicht für herabwürdigende oder diskriminierende Werbung verwendet werden.

(4) Auf Warenautomaten ist Absatz 3 entsprechend anzuwenden.

(5) Die Vorschriften dieses Gesetzes sind nicht anzuwenden auf Wahlwerbung für die Dauer eines Wahlkampfes.

(6) Das Land Berlin richtet unter seiner Internetpräsenz eine Zentrale Beschwerdestelle »Außenwerbung« ein. Die Beschwerdestelle hat die Aufgabe Beschwerden wegen Verstößen gegen § 10 entgegenzunehmen, die Sachlage zu klären und eine Empfehlung an die zuständige Stelle auszusprechen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben hat die Beschwerdestelle ein Auskunftsrecht gegenüber der für die Erteilung der Ausnahme zuständigen Stelle.

Entsprechend wären die Ausnahmen in § 4 WerbeFG anzugleichen und die Gesetzesbegründung zu überarbeiten.

Mit den Änderungen wird, soweit man von der Unvereinbarkeit des § 10 BauO Bln GE mit höherrangigem Recht ausgeht, durch die Schaffung von erweiterten Möglichkeiten für Fremdwerbung ein unverhältnismäßiger Eingriff in eventuell betroffene Grundrechte vermieden.

Es ist davon auszugehen, dass die Änderung einer nicht mit höherrangigem Recht zu vereinbarenden Regelung, in eine, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügt, vom Unterstützungswillen der Unterzeichnenden getragen wird.

VI. zu C. VI. Gesamtwürdigung

Der Gesetzentwurf ist im Wesentlichen mit höherrangigem Recht vereinbar. Soweit dies nicht der Fall ist, ist eine Mängelbeseitigung ohne Änderung des Gegenstandes des Volksbegehrens nach § 17 Abs. 3 AbstG möglich.

Fadi El-Ghazi
Rechtsanwalt