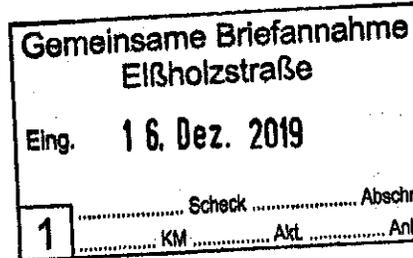


Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Klosterstr. 47 10179 Berlin

Vorab per Telefax: (030) 9015 2666

An den
Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin

10781 Berlin



Geschäftszeichen (bitte angeben):
I A 13 – 0230823/18. WP/Werbefrei

Bearbeiter: [redacted]
Dienstgebäude Berlin-Mitte
Klosterstraße 47, 10179 Berlin

Zimmer [redacted]
Telefon [redacted]
Vermittlung [redacted]
intern [redacted]
PC-Fax [redacted]
E-Mail [redacted]

Internet www.berlin.de/sen/inneres

12. Dezember 2019

**Vorlage zur Entscheidung
gemäß § 17 Abs. 6 AbstG, § 14 Nr. 7 VerfGHG**



der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Klosterstraße 47, 10179 Berlin,

betreffend die Zulässigkeit des Antrages auf Einleitung eines Volksbegehrens

der Initiative „Berlin Werbefrei“, Schönstedtstraße 7, 12043 Berlin, vertreten durch die Vertrauenspersonen

1. [redacted]
2. [redacted]
3. [redacted]
4. [redacted]
5. [redacted]

Ich beantrage,

festzustellen, dass der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens über ein „Gesetz zur Regulierung von Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum (Antikommodifizierungsgesetz – AntiKommG)“ vom 13. Juli 2018 unzulässig ist.

U-Bahnlinie 2, Klosterstraße
mit kurzem Fußweg:
U-Bahnlinie 8, Jannowitzbrücke
S-Bahnlinien 5, 7, 9, 75 Jannowitzbrücke
Bus-Linien M 48; 248



Zahlungen bitte bargeldlos an die Landeshauptkasse Berlin
Bankverbindungen
Postbank Berlin

Kontonummer 58100
IBAN DE4710010010000058100

Bankleitzahl 10010010
BIC PBNKDEFF100

Landesbank Berlin

Kontonummer 0990007600
IBAN DE2510050000990007600

Bankleitzahl 100 500 00
BIC BELADEBEXXX

Bundesbank Filiale Berlin

Kontonummer 10001520
IBAN DE5310000000010001520

Bankleitzahl 100 000 00
BIC MARKDEF1100

Begründung:

A. Sachverhalt

Die Vertrauenspersonen des Volksbegehrens über ein „Gesetz zur Regulierung von Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum (Antikommodifizierungsgesetz – AntiKommG) haben am 13. Juli 2018 förmlich die Einleitung des Volksbegehrens beantragt.

Antrag vom 13. Juli 2018 nebst Gesetzestext und Begründung,

Anlage V1

Mit Schreiben vom 23. Mai 2019 erklärte die Trägerin das Ausscheiden von Herrn Steffen Bodin als Vertrauensperson und benannte stattdessen Frau Vicki Fee Weber.

Im Rahmen der ihr gemäß § 17 Absatz 2 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbstG) obliegenden Prüfung stellte die Senatsverwaltung für Inneres und Sport fest, dass das Volksbegehren formal, aber nicht materiell-rechtlich den Anforderungen an die Zulässigkeit eines Volksbegehrens entspricht (§ 17 Abs. 6 i.V.m. §§ 11, 12 AbstG).

Am 20. November 2019 teilte die Senatsverwaltung für Inneres und Sport der fachlich zuständigen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen das Ergebnis der Zulässigkeitsprüfung mit. Auf deren Vorlage beschloss der Senat am 3. Dezember 2019 gemäß § 17 Abs. 4 AbstG seinen Standpunkt zum Volksbegehren (Senatsbeschluss-Nr. 2798/2019).

Der Beschluss des Senats einschließlich der Begründung des Ergebnisses der Zulässigkeitsprüfung wurde der Trägerin mitgeteilt.

B. Formelle Zulässigkeit des Antrags

Trägerin des Volksbegehrens „Volksentscheid Berlin Werbefrei“ sind die Personen Yasmin Abraham, Fadi El-Ghazi und Kerstin Stark, die unter der Bezeichnung „Berlin Werbefrei“ auftreten. Diese Mehrheit von Personen kann gemäß § 13 AbstG Trägerin eines Volksbegehrens sein.

Die Trägerin hat mit Schreiben vom 13. Juli 2018 entsprechend § 16 AbstG fünf Vertrauenspersonen zu Vertreterinnen und Vertretern des Volksbegehrens bestimmt. Alle fünf Vertrauenspersonen haben den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens handschriftlich unterzeichnet und bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport eingereicht. Damit ist die Antragserklärung verbindlich. Hierfür sind schriftliche Erklärungen von mindestens drei Vertrauenspersonen erforderlich (§ 14 Satz 1, § 16 Absatz 1 Satz 3 AbstG). In dem Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens waren gemäß § 16 Absatz 2 AbstG die Namen und der Wohnsitz mit Anschrift der Vertrauenspersonen aufgeführt.

Die fünf Vertrauenspersonen haben an Eides Statt versichert, dass sie ihrer Anzeigepflicht für Geld- und Sachspenden vollständig und richtig nachgekommen sind (§ 40b Abs. 2 AbstG).

Das Volksbegehren richtet sich auf den Erlass und die Änderung von Gesetzen. Dem Antrag ist ein Gesetzentwurf entsprechend § 14 Satz 2 AbstG beigefügt. Die Trägerin beantragt ein Volksbegehren über ein „Gesetz zur Regulierung von Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum (Antikommodifizierungsgesetz - AntiKommG)“.

Der Antrag wird von den mindestens erforderlichen 20.000 Personen unterstützt, die ihre Unterschrift innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang des Antrags bei der Senatsverwaltung

für Inneres und Sport geleistet haben und im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt waren (§§ 10, 15 Absatz 1 Satz 2 und Satz 3 Abstimmungsgesetz - AbstG - in Verbindung mit § 1 Absatz 1 Landeswahlgesetz Berlin). Die Prüfung der eingereichten 43.774 Unterstützungsunterschriften durch die Bezirksämter nach § 17 Absatz 1 AbstG ergab 32.456 gültige und 11.318 ungültige Unterschriften. Die von der Trägerin verwendeten Unterschriftslisten entsprachen den Anforderungen des § 15 Absatz 1 Satz 4, Absatz 2 und Absatz 4 AbstG.

Der Antrag ist damit formell zulässig gemäß §§ 10, 13-16 AbstG.

C. Materielle Zulässigkeit des Antrags

Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens ist – in der vorliegenden Fassung des Gesetzesentwurfs (GE) – nicht mit höherrangigem Recht vereinbar und damit nach Maßgabe des § 12 Abs. 2 AbstG materiell-rechtlich unzulässig.

Maßstab für die Prüfung sind zunächst die spezifischen verfassungsrechtlichen Anforderungen an Volksgesetze, namentlich das Koppelungsverbot (dazu nachfolgend I.), sowie die im Grundgesetz (GG) und in der Verfassung von Berlin (VvB) geregelten Grundrechte und die bundesstaatliche Kompetenzordnung. Mit jenen ist in erster Linie Art. 2 des GE unvereinbar, die Änderung der Bauordnung von Berlin (dazu nachfolgend II.). Auch einige Regelungen des in Art. 1 des GE enthaltenen Werbefreiheitgesetzes (WerbeFG) (nachfolgend III.) sowie das Zusammenspiel beider Artikel (dazu nachfolgend IV.) sind – soweit ihnen nicht teilweise bereits durch Auslegung begegnet werden kann – in der eingereichten Form mit höherrangigem Recht nicht zu vereinbaren. Eine Mängelbeseitigung durch die Trägerin gemäß § 17 Abs. 3 Abstimmungsgesetz (AbstG) kommt allenfalls für Art. 1 des GE in Betracht (dazu nachfolgend V.). Insgesamt muss daher das Volksbegehren als unzulässig bewertet werden; auch eine Beschränkung auf Art. 1 des GE kommt nicht in Betracht (VI.).

I. Koppelungsverbot

Der vorgelegte Entwurf eines Artikelgesetzes ist kein zulässiger Gegenstand eines Volksbegehrens, weil er unterschiedliche Regelungsmaterien und -komplexe in einer Abstimmungsvorlage zusammenführt: Das ist mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar. Dieses sog. „Koppelungsverbot“ hat zuletzt der Hamburgische Verfassungsgerichtshof konkretisiert:

„Aus dem Demokratieprinzip folgt, dass Materien, die nicht in einem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang stehen, nicht in demselben Volksbegehren miteinander gekoppelt werden dürfen (hierzu und zum Folgenden: HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, HVerfG 2/16, JZ 2017, 360, juris Rn. 190 ff., m.w.N.). Echte Mitwirkung an einem Volksbegehren setzt voraus, dass der Bürger bei den Einzelakten dieses Gesetzgebungsprozesses seinen Willen deutlich, unverkürzt und unverfälscht zum Ausdruck bringen kann. Dies ist notwendig, weil das Volk als solches nicht organisiert ist und demgemäß seinen Willen bei der Volksgesetzgebung nur in Form von Abstimmungen zu Vorlagen äußern kann, die inhaltlich notwendigerweise von wenigen Personen vorbereitet werden müssen. Da das Volk auf die Abstimmung mit ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ beschränkt ist, ist es geboten, sachlich und inhaltlich nicht unmittelbar zusammenhängende Materien getrennt zur Abstimmung zu stellen, um eine möglichst differenzierte Willensbildung des Volkes zu ermöglichen. Im Übrigen soll das Koppelungsverbot auch der Gefahr entgegenwirken, dass Regelungen und andere Vorlagen die erforderliche Mehrheit nur im Gefolge der Verbindung mit einem populären und damit zugkräftigen Einzelbegehren erreichen.“

Ob ein in diesem Sinne sachlich-inhaltlicher Zusammenhang besteht, ist nicht anhand der Intention oder des Zusammenhangs einer entworfenen Regelung zu ermitteln, sondern anhand des materiellen Inhalts der Regelung. Indizwirkung kann hierbei haben, ob einzelne Teile der vorgeschlagenen Regelung jeweils für sich einen eigenständigen Entwurf darstellen könnten. Entscheidend sind allerdings nicht formelle Kriterien, sondern der materielle Inhalt der Regelung: Nur wenn sich die vorgesehenen Regelungen eines Gesetzentwurfs 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. Auch dann, wenn Motivation und Abänderungstendenz der unterschiedlichen Materien deckungsgleich sind, müssen sie getrennt zur Abstimmung gestellt werden, um dem Volk als Souverän eine differenzierte Willensbildung zu ermöglichen“.

Hamburgischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 7. Mai 2019 – HVerfG 4/18 („Pfliegenotstand“), S. 17 f., Hervorhebungen nur hier.

Der Berliner Verfassungsgerichtshof hat zum Inhalt des Koppelungsverbot im Zusammenhang mit Volksbegehren noch keine Aussagen getroffen; da dieses aber aus dem allgemeinen Demokratieprinzip abzuleiten ist, das in Berlin in gleicher Weise gilt wie im Bund und im Land Hamburg, können die Ausführungen des Hamburgischen Verfassungsgerichtshofes auch hier als Maßstab herangezogen werden.

Die vorstehend umrissenen Grenzen des „Koppelungsverbot“ sind vorliegend nicht eingehalten, denn der Entwurf des „Antikommodifizierungsgesetzes“ verbindet in Art. 1 einerseits und Art. 2 andererseits unterschiedliche Regelungsmaterien, die nicht in einem „sachlich-inhaltlichen Zusammenhang“ stehen. Indiz dafür ist bereits, dass die vorgeschlagenen Änderungen der Berliner Bauordnung und das neu zu erlassende Werbefreiheitsgesetz (WerbeFG) jeweils für sich einen eigenen Entwurf darstellen könnten: Ohne weiteres gilt das für die neuen Vorschriften der Bauordnung, die bereits jetzt Regelungen zu Werbeanlagen enthält, die durch den Gesetzentwurf lediglich verschärft werden und die keinen Bezug auf das nur für Einrichtungen des Landes Berlin geltende WerbeFG nehmen. Auch umgekehrt nimmt das WerbeFG nicht Bezug auf die Bauordnung. Etwas Anderes gilt auch nicht mit Blick auf die Ausnahmetatbestände in § 4 Abs. 1 Nr. 2, 4 und 5 WerbeFG, die dem Wortlaut nach an die entsprechenden Formulierungen Art. 2 des GE angelehnt sind. Die Ausnahmen hätten auch dann einen Zweck, wenn die BauO nicht geändert würde, denn von den im WerbeFG zugelassenen Ausnahmen könnte auch nach der geltenden Fassung der BauO Gebrauch gemacht werden, wenn auch in geringerem Umfang.

Materiell beschränken sich die Regelungen der beiden Artikel des GE nicht auf „einen umgrenzten Bereich“, sondern betreffen mindestens zwei „Bereiche“, die ansonsten, jenseits des mit dem Volksbegehren verfolgten Anliegens, nichts miteinander zu tun haben: Zum einen ist es in Art. 2 des GE das Bauordnungs- und Bauplanungsrecht, teilweise auch das Straßen- und Wegerecht (insofern dem Land Berlin verboten werden soll, die Sondernutzung von öffentlichen Straßen für Werbeanlagen zu genehmigen). Art. 1 des GE betrifft dagegen das Recht der öffentlichen Einrichtungen, wobei so unterschiedliche Einrichtungen wie Schulen und die Verkehrsbetriebe gemeinsam behandelt werden.

Ein „enger sachlicher Zusammenhang“ dieser Regelungsbereiche besteht nicht. Es ist gut möglich und auch nicht fernliegend, das angestrebte Werbeverbot lediglich für einen dieser Bereiche anzuordnen, beide Teile des GE „stehen und fallen“ nicht miteinander (vgl. HVerfG, a.a.O., S. 18). Die Sachgerechtigkeit und die Angemessenheit des Gebotes kann auch nicht einheitlich für alle Bereiche bewertet werden, zumal jeweils unterschiedliche Personengruppen und Grund-

rechte davon betroffen sind: So geht es im Bereich des Art. 1 des GE etwa um die Beurteilung der fiskalischen Auswirkungen des Verbotes auf die betroffenen Schulen oder die Verkehrsbetriebe, während Grundrechte Privater insofern nicht oder nur am Rande betroffen sind. Umgekehrt muss der Volksgesetzgeber im Zusammenhang mit Art. 2 des GE insbesondere die Auswirkungen auf die Rechtsgüter Privater (Grundstückseigentum, Berufsausübung der Werbetreibenden) abwägen. Eine „differenzierte Willensbildung“ für die – mindestens – zwei Regelungsbereiche des GE wäre daher – auch bei grundsätzlicher Befürwortung der übergreifenden Zielsetzung, öffentlich wahrnehmbare Werbung einzuschränken – für die Unterzeichnenden möglich und nicht fernliegend. Nach der Rechtsprechung müssten daher zumindest die beiden Artikel des GE getrennt zur Abstimmung gestellt werden.

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

Das in Art. 2 des GE enthaltene Gesetz zur Änderung der Bauordnung für Berlin verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen das Grundgesetz wie auch die Verfassung von Berlin.

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

Durch Art. 2 Nr. 1 des GE wird der Katalog der Begriffsdefinitionen in § 2 BauO Bln um die Definition der „Anlagen der Außenwerbung (Werbeanlagen)“ ergänzt. Die Regelung entspricht wörtlich der bisher in § 10 Abs. 1 BauO Bln enthaltenen Definition. Nach Satz 1 dieser Vorschrift sind Werbeanlagen „alle ortsfesten Einrichtungen, die der Ankündigung oder Anpreisung oder als Hinweis auf Gewerbe oder Beruf dienen und vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbar sind“. In der Begründung zu dieser Regelung im GE sind Ausführungen zur Bedeutung des „öffentlichen Verkehrsraums“ in dieser Regelung enthalten. Danach sollen zum öffentlichen Verkehrsraum neben öffentlichen Straßenverkehrsflächen grundsätzlich auch „öffentlich zugängliche Räume im Inneren eines Gebäudes“ zählen, wobei darauf hingewiesen wird, dass nur solche Räume gemeint seien, die „unabhängig von der Einordnung als Kunde oder Besucher“ für jedermann zugänglich sind; private Gebäude wie Einkaufszentren sollen daher ausgenommen sein (Begründung des GE, S. 8).

Die Ausführungen in der Begründung zur Bedeutung des „öffentlichen Verkehrsraums“ sind im Hinblick auf öffentlich zugängliche Räume im Inneren eines Gebäudes unzutreffend und irreführend. Die Definition von Werbeanlagen in der BauO Bln stellt einen Bezug zu öffentlichem Verkehrsraum insoweit her, als für Werbeanlagen wesensbestimmend ist, dass sie vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbar sind. Damit wird das maßgebliche Kriterium von Anlagen der Außenwerbung in Abgrenzung zu „Innenwerbung“ beschrieben. Außenwerbung ist gerade dadurch charakterisiert, dass sie ihre werbende Wirkung außerhalb von Gebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen entfaltet und vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbar ist (vgl. Wilke u.a., Bauordnung für Berlin, 6. Aufl. 2008, zu § 10, Rn. 3 f.).

Ein anderes Verständnis ergibt sich auch nicht daraus, dass der GE die Regelung an einem anderen Standort innerhalb der BauO Bln „neu“ regelt. Daraus allein folgt kein verändertes Begriffsverständnis. Mit dem GE wird der Wortlaut der Regelung wortgleich aus § 10 Abs. 1 BauO Bln übernommen. Der „neuen“ Vorschrift die Bedeutung zuzumessen, dass Anlagen der Außenwerbung auch Werbung innerhalb von Gebäuden erfassen soll, stünde dem Wortlaut entgegen. Demgegenüber wird nach der Begründung davon ausgegangen, dass Räume im Inneren eines Gebäudes (nur) dann als öffentlicher Verkehrsraum anzusehen seien, wenn die Benutzung durch die Öffentlichkeit ohne Einschränkungen und unabhängig von einer Einordnung als Kunde oder Besucher möglich ist. Damit wird in der Begründung ein Kriterium eingeführt, das im Wortlaut keine Stütze findet.

Durch die vermeintliche Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Vorschriften der BauO Bln für Werbeanlagen auf bestimmte Räume im Inneren von Gebäuden wird ein irreführender und

unzutreffender Eindruck erweckt. Eine irreführende oder offenkundig unwahre Angaben enthaltende Begründung zu abstimmungsrelevanten Tatsachen wird dem formellen Begründungserfordernis des § 14 Satz 2 AbstG aber nicht gerecht (BlinVerfGH, 13.02.2013 - VerfGH 32/12; juris, Rn 53).

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

Der GE sieht in § 10 Abs. 1 BauO EF ein weitgehendes Verbot von Werbeanlagen, von dem lediglich Werbung am Ort der Leistung (Eigenwerbung, § 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2) sowie eine Reihe weiterer, eng begrenzter Ausnahmen (Nr. 4, 5 und 6) ausgenommen sind. Ausgenommen sind außerdem nach außen nicht sichtbare Werbeanlagen (Nr. 3). Dies führt zu einem nahezu generellen Verbot von Anlagen der Fremdwerbung auf Privatgrundstücken und im öffentlichen Straßenland.

Dies weitgehende Verbot ist mit der bundesstaatlichen Kompetenzordnung wohl noch vereinbar (unten a)), es spricht aber viel dafür, dass sie zu einem unangemessenen Eingriff in die Rechte der Betroffenen führt (unten b)).

a) **Landeskompetenz**

Fraglich ist, ob das generelle Verbot von Anlagen der Fremdwerbung mit der Bundesgesetzgebungskompetenz für das „Bodenrecht“ gemäß Art. 74 Nr. 18 GG vereinbar ist, weil mit der Regelung nicht nur bauordnungsrechtliche Ziele im Sinne der positiven oder negativen Baugestaltungspflege oder der Abwehr von Gefahren oder Belästigungen verfolgt werden, sondern auch solche der städtebaulichen Bodennutzung.

(1) *Maßstab: Abgrenzung von Boden- und Bauordnungsrecht*

Die Bundeskompetenz nach Art. 74 Nr. 18 GG umfasst das Bauplanungsrecht, das abschließend im Baugesetzbuch und der Baunutzungsverordnung geregelt ist. Nach diesen bundesgesetzlichen Vorschriften sind bauliche Anlagen für Fremdwerbung als selbständige Hauptnutzung anzusehen, die in Misch-, Kern-, Urbanen-, Gewerbe- und Industriegebieten grundsätzlich zulässig sind, soweit nicht ein Bebauungsplan oder die Regelungen der §§ 34, 35 BauGB sie ausschließen (BVerwG, Urteil vom 03.12.1992, BVerwGE 91, 234, LS 1).

Der Landesgesetzgeber ist dem gegenüber gesetzgebungsbefugt für das Bauordnungsrecht; dieses umfasst neben Vorschriften zur Abwehr von Gefahren und Belästigungen auch positive und negative Gestaltungsvorschriften, die über das städtebauliche Instrumentarium des Baugesetzbuchs und der Baunutzungsverordnung hinausgehen, ohne im Rahmen eines Nutzungsregimes Nutzungsrechte an Grund und Boden zu steuern. „Zur Materie Bodenrecht gehören dabei solche Vorschriften, die den Grund und Boden ‚unmittelbar‘ zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln“; demgegenüber betrifft das Bauordnungsrecht Regelungen, die „ästhetische oder der allgemeinen Wohlfahrt dienende Absichten verfolgen“ (BVerfG, Baugutachten vom 16. Juni 1954, BVerfGE 3, 407, 430 ff.; vgl. BVerwG, Urteil vom 11.10.2007 – 4 C 8/06, NVwZ 2008, 311). Den Ländern ist es daher verwehrt, „im Gewande bauordnungsrechtlicher Gestaltungsvorschriften bodenrechtliche Regelungen zu treffen“ (BVerwG, Urteil vom 10.7.1997 - 4 NB 15/97, Juris Rn. 4).

Speziell Werbeanlagen sind je nach der gesetzgeberischen Zielsetzung sowohl einer bauplanungs- als auch einer bauordnungsrechtlichen Regelung zugänglich. Sie unterliegen einer doppelgleisigen Prüfung nach dem Planungsrecht des Bundes und dem Bauordnungsrecht des jeweiligen Landes (BVerwG, Urteil vom 25.06.1965, BVerwGE 21, 251 = NJW 1966, 69 f.). Grundsätzlich „kann 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. [...] Kompetenzrechtlich bedenklich wäre es aber, wenn eine Vorschrift über Werbeanlagen trotz ihrer formalen Stellung in der Landesbauordnung nach ihrem materiellen Inhalt dem Bauplanungsrecht zugerechnet werden müsste" (BVerwG, Urteil vom 28.04.1972, BVerwGE 40, 94, 96).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Vergangenheit verschiedene landesrechtliche Vorschriften u.a. zu Werbeanlagen an diesem Maßstab gemessen:

- Als bauordnungsrechtliche Gestaltungsvorschrift gebilligt wurde das generelle Verbot von Werbeanlagen im Außenbereich, wie es in vielen Landesbauordnungen enthalten ist (auch in § 10 Abs. 4 S. 1 BauO Bln), denn dieses beruhe auf der „typisierenden Annahme des Gesetzgebers; Werbeanlagen wirkten im Außenbereich „wegen ihres äußeren Erscheinungsbildes und ihrer Gestaltung“ verunstaltend auf das Landschaftsbild ein. Allein der Umstand, dass damit auch ein auch planungsrechtlich relevantes Ziel – der Schutz derjenigen, die im Außenbereich Ruhe und Erholung suchen ohne durch kommerzielle Werbung angesprochen und gestört zu werden – begünstigt werde, ändere nichts an der primär gestalterischen Zielsetzung des Gesetzgebers (BVerwG, Urteil vom 11.10.2007 – 4 C 8.08, NVwZ 2008, Rn. 14 f.)
- Auch die Anknüpfung baugestalterischer Anforderungen für Werbeanlagen an ihrer Aufstellung in – planungsrechtlich bestimmten – Baugebieten (wie in § 10 Abs. 5 BauO Bln und in § 10 Abs. 2 BauO Bln EF) wurde gebilligt, auch hier als zulässige Typisierung (BVerwG, Urteil vom 28.04.1972, BVerwGE 40, 94, 96).
- Den Ausschluss von Werbeanlagen in einem Mischgebiet durch örtliche Bauvorschrift billigte das Oberverwaltungsgericht Bremen, weil in der konkreten Situation der betroffene Teil des Mischgebietes vorwiegend durch Wohnnutzung geprägt war, so dass „spezifische baugestalterische Gründe“ das Verbot rechtfertigen konnten (OVG Bremen, Urteil vom 20.03.2001 – 1A 426/00, BeckRS 2002, 22726, Rn. 28).
- Als kompetenzwidrig wurde dagegen eine Gestaltungssatzung beurteilt, nach der Stellplätze gemeindeweit im Vorgartenbereich ausgeschlossen wurden. „Der Senat zweifelt allerdings nicht daran, dass die Beklagte mit der [...] Satzung in erster Linie gestalterische Motive verfolgt. Es liegt auf der Hand, dass die Beklagte über den Ausschluss von Stellplätzen im Vorgartenbereich auch auf das Erscheinungsbild der jeweiligen Baugrundstücke und damit letztlich auf das Ortsbild Einfluss nehmen möchte. Zur Verwirklichung dieses Ziels regelt sie aber nicht die äußere Gestaltung einzelner baulicher Anlagen. Vielmehr schließt sie Stellplätze im Vorgartenbereich, also flächenbezogen aus. Sie macht damit Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung, und bestimmt, in welcher Weise der Eigentümer sein Grundstück nutzen darf“. (BayVGH, Urteil vom 20.12.2004 - 25 B 98.1862, Juris Rn. 45 (Hervorhebung nur hier), bestätigt von BVerwG, Beschluss vom 31.5.2005 – 4 B 14/05, Juris Rn. 7)

Ausgangspunkt für die Abgrenzung zwischen Boden- und Ordnungsrecht ist also eine „nach der gesetzgeberischen Zielsetzung unterscheidende Betrachtungsweise“. Eine landesrechtliche Bauvorschrift ist daran zu messen, ob sie, „obgleich generell auf gestalterische Ziele ausgerichtet, nach konkretem Regelungszweck, rechtlicher Anknüpfung und Instrumentarium in den Kompetenzbereich des Bauplanungsrechts falle“ (BVerwG, Urteil vom 11. 10. 2007 – 4 C 8.08, NVwZ 2008, Rn. 14 f.). Das Bauordnungsrecht setzt dabei grundsätzlich „objektbezogen“ an, das Verhältnis des Bauwerks zu seiner Umgebung kann aber ebenfalls in den Blick genommen werden. Demgegenüber ist das Planungsrecht „flächenbezogen“, Regelungsgegenstand ist es, „konkurrierende Bodennutzungen und Bodenfunktionen zu koordinieren und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen (BVerwG, a.a.O., Rn. 15 und 23, 27). Die dargestellte Kasuistik zeigt

dabei, dass die Gerichte den Ländern grundsätzlich einen weiten Spielraum bei der Verfolgung gestalterischer Zielsetzungen einräumen, auch wenn diese Auswirkungen auf die Bodennutzung haben.

(2) *Würdigung der vorgeschlagenen Regelungen*

Gemessen daran ist festzustellen, dass mit dem landesweiten Verbot von Fremdwerbearlagen in § 10 BauO Bln EF – auch unter Berücksichtigung der vorgesehenen Ausnahmeregelungen – sowohl städtebauliche als auch bauordnungsrechtliche Zwecke verfolgt werden sollen:

Vom Wortlaut her nimmt die vorgeschlagene Neuregelung von § 10 Abs. 1 BauO Bln EF keinen Bezug auf das Verunstaltungsgebot, das bislang in § 10 Abs. 2 S. 2 (unselbständige Anlagen) und in § 9 Abs. 2 (selbständige bauliche Anlagen) sowie in § 10 Abs. 3 BauO Bln genannt ist. Allerdings klingt in § 10 Abs. 2 und in Abs. 3 S. 2 BauO Bln EF, die wortgleich mit Abs. 2 S. 2 und Abs. 5 der geltenden Regelung sind, das Verunstaltungsverbot an; es soll weiterhin gelten, auch wenn es jetzt nur noch für die – wenigen – nach Abs. 1 EF überhaupt noch zulässigen Werbeanlagen gilt. Das neue, generelle Verbot aller Werbeanlagen tritt neben dieses traditionelle, unverändert fortgeltende Verunstaltungsverbot. Dies deutet eher darauf hin, dass es sich bei jenem um ein zusätzliches, auch qualitativ andersartiges Verbot handelt. Das zeigt sich auch bei den in § 10 Abs. 1 Satz 2 BauO Bln EF zugelassenen Ausnahmen: Diese beziehen sich überwiegend nicht auf gestalterische, sondern auf inhaltliche Kriterien, die der bisherigen Regelung fremd sind: Kommerzielle Inhalte (Fremdwerbung) sind nur zulässig als Information über kulturelle etc. Veranstaltungen (Nr. 4-7), oder mit dem Zweck, öffentliche Bauten zu finanzieren (Nr. 8 und 9). Lediglich Nr. 3 (Werbung auf Flug- und Sportplätzen, soweit nicht in die Landschaft hineinwirkend) lässt sich auch aus gestalterischen Erwägungen erklären; sie ist insoweit wörtlich aus der geltenden Fassung der BauO übernommen.

Inhaltlich lässt sich das vorgeschlagene, generelle Verbot, im Gegensatz zu dem partiellen Verbot von Werbung in der Bestandsregelung (in Wohngebieten, im Außenbereich, bei störender Häufung oder sonstiger Verunstaltung), nur schwer als „typisierende“, umgebungsbezogene Konkretisierung des traditionellen Verunstaltungsverbotes begreifen, wie es in den vom BVerwG entschiedenen Fällen angenommen wurde. Denn Anlagen der Fremdwerbung wirken in Gewerbe- und Industriegebieten, aber auch in Kerngebieten, nicht „typischerweise“ verunstaltend, das heißt stets „ein krasses, geschmackliches Unwerturteil, wie das einer das ästhetische Empfinden verletzenden Hässlichkeit“ auslösend (so zum Verunstaltungsbegriff OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 7. Mai 1999, OVG 23, 134; Broy-Bülou, in: Wilke/Dageförde, Bauordnung für Berlin, Kommentar, 6. Auflage 2008, § 9 Rn. 16 m.w.N.). Werbeanlagen sind seit jeher prägender Bestandteil solcher Baugebiete. Als „hässlich“ und störend im ästhetischen Sinne werden sie dort nach bisheriger Wertung erst unter besonderen Umständen empfunden, wie etwa der störenden Häufung, einer besonderen Auffälligkeit oder bei Zusammentreffen mit einem Baudenkmal. Indem der GE von solchen besonderen Voraussetzungen und jeder Differenzierung absieht, führt er zu einer erheblichen Verschärfung des traditionellen ästhetisch-gestalterisch verstandenen Verunstaltungsverbotes, die letztlich auch zu einer Veränderung der Art der Boden- und Raumnutzung führen soll.

Diese – neue – Wertung, kommerzielle Werbung sei stets, kontextunabhängig, als störend oder belästigend, lässt sich grundsätzlich als baugestalterische oder der Belästigungsabwehr dienend qualifizieren, auch wenn sie in einem Spannungsverhältnis zu der bundesrechtlichen Wertung steht, dass selbständige Werbeanlagen zumindest in bestimmten Baugebieten (Kern-, Gewerbe- und Industriegebieten) grundsätzlich zulässig sein sollen (vgl. BVerwG, Urteil vom 03.12.1992, BVerwGE 91, 234, LS 1). Denn Ziel des angestrebten Verbotes ist es nicht, konkurrierende Bodennutzungen in einen verträglichen Ausgleich bringen; es geht nicht um einen Konflikt aufgrund der Aufstellung einer Werbeanlage auf dem einen Grundstück mit der Nutzung auf einem anderen Grundstück; vielmehr sollen alle potentiellen Betrachter ungeachtet der Frage, ob sie sich gerade auf einem Grundstück mit einer bestimmten zulässigen Nutzung, auf der

Straße oder im Park befinden, vor Werbung geschützt werden. Die Bestimmung hätte damit gar keinen Grundstücks-, sondern eher einen Betrachterbezug.

Auch die Begründung des GE lässt sowohl baugestalterische als auch städtebauliche Ziele erkennen (Begründung des GE, S. 8, Abschn. I.): Als Anlass für die Initiative wird einerseits die „Kommerzialisierung des öffentlichen Raumes“ genannt sowie der Umstand, dass Werbung „immer mehr Aufmerksamkeit und Fläche“ beanspruche und in „Konkurrenz zu den originären Funktionen des öffentlichen Raums“ trete. Es gehe darum, „ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Informationsinteresse der Bevölkerung, den Interessen der Wirtschaft an der Wahrnehmbarkeit im öffentlichen Raum und der Einnahmeerzielung der öffentlichen Hand durch Nutzung des öffentlichen Raums durch Werbung herzustellen“. Damit sind typische bodenrechtliche Aspekte angesprochen, denn es geht offenbar darum „konkurrierende Bodennutzungen und Bodenfunktionen zu koordinieren und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen“ (BVerwG, Urteil vom 11. 10. 2007 – 4 C 8.08, NVwZ 2008, Rn. 27). Auf der anderen Seite werden aber auch gestalterische Beweggründe angegeben: So wird auf die „ästhetische Funktion“ des öffentlichen Raumes hingewiesen und darauf, dass sich gehäufte Werbung und neue Formen von Werbeanlagen negativ auf das „Stadtbild“ auswirken, indem „das individuelle Gesicht der Stadt verschwindet. Stadt- und Landschaftsräume werden durch Werbung verunstaltet“.

Im Ergebnis zeigt sich bei der vom BVerwG geforderten, „nach der gesetzgeberischen Zielsetzung unterscheidende Betrachtungsweise“, dass das generelle Verbot von Fremdwerbung gemäß § 10 Abs. 1 BauO Bln EF auch auf „gestalterische Ziele“ ausgerichtet ist und nach ihrem Anknüpfungspunkt und dem verfolgten Regelungszweck jedenfalls auch bauordnungsrechtliche Ziele im Sinne der Verunstaltungsabwehr und der Pflege des Stadtbildes verfolgt. Mit Blick auf die oben dargestellten obergerichtlichen Einzelfallentscheidungen, die den Ländern tendenziell einen weiten Spielraum bei der Verfolgung gestalterischer Ziele einräumen, kann daher eine fehlende Gesetzgebungskompetenz nicht zwingend angenommen werden. Da es für das Ergebnis der Zulässigkeitsprüfung letztlich hierauf nicht ankommt, wird im Weiteren davon ausgegangen, dass die Gesetzgebungskompetenz gegeben ist.

b) Grundrechte von Grundstückseigentümern

Selbst wenn man davon ausgeht, dass der GE als kompetenzrechtlich zulässige Regelung des bauordnungsrechtlichen Verunstaltungsschutzes anzusehen wäre, wird er in der vorliegenden Form den verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen an eine sachgerechte Differenzierung im Rahmen der Abwägung der betroffenen Grundrechtspositionen nicht gerecht. Hier sind zunächst die Grundrechte privater Grundstückseigentümer aus dem Eigentumsrecht (Art. 23 VvB, Art. 14 GG) betroffen. Ein Verbot von Anlagen der Fremdwerbung auf Privatgrundstücken muss daher verhältnismäßig sein, das heißt insbesondere geeignet und erforderlich zur Erreichung des angestrebten Zwecks – hier des Verunstaltungsschutzes – und, gemessen an diesem Ziel, die Belange der Betroffenen angemessen berücksichtigen.

Für Verunstaltungsverbote ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung anerkannt, dass bei der Bestimmung der Unzulässigkeit von Werbeanlagen an bestimmte planungsrechtliche Baugebiete angeknüpft werden kann (vgl. Broy-Bülow, in: Wilke/Dageförde, Bauordnung für Berlin, 6. Aufl. 2008, § 10 Rn. 40). Es ist prinzipiell vertretbar, die Zulässigkeit von Werbeanlagen überhaupt oder auch nur die Zulässigkeit bestimmter Werbeanlagen generalisierend von der Art des Baugebiets abhängig zu machen, sofern diese Differenzierung im Hinblick auf die unterschiedliche städtebauliche Funktion von Baugebieten gerechtfertigt ist (BVerwG, Urteil vom 22.02.1980 - IV C 95.76, juris, Rn. 15 f.; OVG Berlin, Urteil vom 22.07.1994 - 2 B 30/92, LKV 1995, 256). Ein generalisierendes Verbot bestimmter Werbeanlagen in bestimmten Baugebieten muss seine Entsprechung in einem Mindestmaß an Einheitlichkeit des Baugebietscharakters finden (BVerwG Urteil vom 28.04.1972 - IV C 11.69; BVerwG Urteil vom 22.02.1980 - IV C 95.76, juris, Rn. 15 f.; OVG Berlin, Urteil vom 22.07.1994 - 2 B 30/92, LKV 1995, 256). Ein Verbot kann nur dort gerechtfertigt und verhältnismäßig sein, wo es ortsgestalterische Gründe kon-

kret erfordern. So darf bei Mischgebieten eine baugestalterische Regelung über Anforderungen an Werbeanlagen an der unterschiedlichen Nutzungsweise der Bauflächen nicht schlechthin vorbeigehen (BVerwG - IV C 11.69 -, Urteil vom 28.04.1972). Vielmehr ist bei einer solchen Regelung stets die besondere Art der betroffenen Baugebiete in den Blick zu nehmen, da die potentielle Beeinträchtigung des Orts- und Straßenbildes durch eine Werbeanlage entscheidend von der durch die Bauordnung gewährleisteten Funktion des im Einzelfall betroffenen Gebietes abhängt (vgl. BVerwG - IV C 73/65 -, Urteil vom 26.06.1965 zu der gebotenen Differenzierung zwischen reinen Wohngebieten und Gewerbe- oder Industriegebieten).

Daher könnte eine Norm des Baugestaltungsrechts, die in ihrem gesamten räumlichen Geltungsbereich die Außenwerbung ohne Einschränkung und ohne jede Unterscheidung verbieten würde, gegenüber der Eigentumsgarantie der Verfassung keinen Bestand haben (BVerwG, Urteil vom 25.06.1965 - IV C 73/65, NJW 1966, 69 f).

Der weitgehende Ausschluss von Fremdwerbung im gesamten Anwendungsbereich der BauO Bln ist nach dieser Rechtsprechung unzulässig. Denn es nimmt auf die die Besonderheiten des jeweiligen Baugebietes, geschweige denn auf diejenigen des jeweiligen, konkreten Standortes der Werbeanlage, keinen Bezug. Wie bereits oben unter a) ausgeführt, lässt es sich nicht begründen, dass in Gewerbe-, Industrie-, Kern- und Urbanen Gebieten Anlagen der Fremdwerbung generell und unabhängig von weiteren, auf die konkreten Gegebenheiten bezogenen Kriterien schlechthin „verunstaltend“ wirken.

Der Umstand, dass das Verbot vorliegend nicht durch eine örtliche Bauvorschrift, wie sie Gegenstand der angeführten Rechtsprechung ist (in Berlin kann eine solche gemäß § 12 Abs. 1 AG BauGB erlassen werden), sondern unmittelbar durch ein Landesgesetz angeordnet werden soll, hat auf die vorstehende Bewertung keinen Einfluss, denn der grundrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gilt uneingeschränkt nicht nur für Satzungen, sondern auch für Gesetze im formellen Sinn.

c) Grundrechte von Werbeunternehmen

Das Verbot von Anlagen der Fremdwerbung auf sämtlichen Privatgrundstücken und auf öffentlichen Flächen, insbesondere dem Straßenland, berührt auch die Berufsausübung von Werbetreibenden (Unternehmen der Außenwerbung, Werbeagenturen, werbende Unternehmen). Das Betätigungsfeld der erstgenannten Gruppe wird im Land Berlin nahezu komplett versperrt, den beiden letztgenannten wird ein Medium für die Werbung für Produkte oder Dienstleistungen entzogen. Darin liegt ein Eingriff in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG, der nur zulässig ist, wenn er verhältnismäßig ist.

Auch insoweit wird hier unterstellt, dass der dem Verbot zugrundeliegende Zweck das bauordnungsrechtliche Verunstaltungsverbot ist, für das allein eine Landeskompetenz gegeben ist. Eine Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs durch stadtplanerische Gesichtspunkte (Koordinierung der Nutzung von Grund und Boden und des öffentlichen Raumes) ist dem Landesgesetzgeber, wie dargelegt, aus Kompetenzgründen in jedem Fall verwehrt.

Vor diesem Hintergrund kann für die Verhältnismäßigkeit des Verbotes auf die Ausführungen zum Eigentumsrecht verwiesen werden; auch mit Blick auf die Berufsfreiheit ist das generelle, kontextunabhängige Verbot als nicht erforderlich zur Förderung des angestrebten Verunstaltungsverbotes anzusehen.

Entsprechendes würde gelten, wenn man zusätzlich, wie von Werbeverbänden vertreten, auch einen Eingriff in die Meinungsfreiheit bejahen würde, was hier aber dahingestellt bleiben kann.

d) Teil-Umdeutung als straßenrechtliche Vorschrift

Es ist nicht möglich, das generelle Verbot von Werbeanlagen geltungserhaltend so auszulegen, dass es nur für Anlagen im öffentlichen Straßenland gilt. Zwar wäre es grundsätzlich vorstellbar,

dass eine entsprechende Regelung als Teil des öffentlichen Straßenrechts, als Begrenzung zulässiger Sondernutzungen (§ 11 Berliner Straßengesetz), getroffen werden könnte. Insofern wäre der Landesgesetzgeber prinzipiell gesetzgebungsbefugt (mit Ausnahme der Bundesstraßen) und könnte daher ein Nutzungsregime auch jenseits des Verunstaltungsschutzes und der Gefahrenabwehr etablieren. Auch entfielen insoweit der Eingriff in das Eigentumsgrundrecht, und der Eingriff in die Berufsfreiheit wöge weniger schwer, da das Verbot weniger weit reichte. In diesem Sinne ist im Land Berlin bereits derzeit die Außenwerbung auf öffentlichen Flächen stark begrenzt, indem sie einem einzelnen Unternehmen übertragen wurde, das vertraglich an bestimmte Vorgaben für Anzahl, Gestaltung und Aufstellungsorte gebunden ist.

Gleichwohl ist eine Umdeutung ausgeschlossen: Das ergibt sich schon aus dem klaren Wortlaut des GE, der das Verbot eindeutig in der Bauordnung verortet und nicht im Straßengesetz. Nach geltendem Recht stehen Bauordnungsrecht (Baugenehmigung) und Straßenrecht (Sondernutzungsgenehmigung) selbständig nebeneinander, beide Genehmigungen werden nach unterschiedlichen Kriterien erteilt, wobei fachlich unterschiedliche Behörden zuständig sind. Außerdem steht auch die Gesetzesbegründung einer entsprechenden Auslegung entgegen, da dort speziell straßenrechtliche Gesichtspunkte (etwa Verkehrssicherheit) nicht angesprochen sind und im übrigen von der umfassenden Geltung des Verbotes auch für Privatgrundstücke ausgegangen wird.

e) Zwischenergebnis

Festzuhalten ist, dass das generelle Verbot von Anlagen der Fremdwerbung im Stadtgebiet, unabhängig von der Eigenart der konkreten Umgebung und der Gestaltung der konkreten Werbeanlage, verfassungswidrig wäre: Der Gesetzentwurf verfolgt nach Systematik und Begründung stadtplanerische Ziele, indem er die Nutzung von Grund und Boden, insbesondere des öffentlichen Raumes, verändern will. Hierfür liegt die Gesetzgebungszuständigkeit beim Bund. Der Landesgesetzgeber könnte ein Verbot von Werbeanlagen nur auf seine Zuständigkeit für das Bauordnungsrecht, insbesondere die Gefahrenabwehr, den Verunstaltungsschutz oder die Baugestaltungspflege, stützen. Würde man den GE in diesem Sinne verstehen, wären die mit dem Verbot verbundenen Grundrechtseingriffe aber als unverhältnismäßig anzusehen, weil es pauschal und unabhängig von einer im Einzelfall gegebenen oder doch typisierend im jeweiligen Baugebiet zu erwartenden, tatsächlichen Verunstaltung eingreift. Die Regelung des § 10 Abs. 1 S. 1 BauO Bln EF ist daher unzulässig.

3. Verbot von Wechsellicht- und Wechselbildwerbung und Höhenbegrenzung für Anlagen der Eigenwerbung (§ 10 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 S. 3 BauO Bln)

Werbeanlagen an der Stätte der Leistung sind von dem generellen Verbot ausgenommen. Sie unterliegen aber einer Höhenbegrenzung auf 10 m (§ 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauO Bln EF), zudem dürfen sie – wie auch die ausnahmsweise zulässigen Fremdwerbeanlagen – nicht als Wechsellicht- oder Wechselbildanlagen ausgeführt werden (§ 10 Abs. 3 Satz 3 BauO Bln). Diese Vorgaben treten zu den schon bisher bestehenden Gestaltungsvorgaben (Verbot störender Häufung, keine Verkehrsgefährdung, keine Verunstaltung von Umgebung und Landschaft) hinzu, die weiterhin unverändert gelten sollen. Bereits diese können nach der jeweils erforderlichen Einzelfallbetrachtung dazu führen, dass Werbeanlagen wegen ihrer Höhe als verunstaltend anzusehen sind, ggf. auch unterhalb von 10 m. Nach der Neuregelung würde dies aber zusätzlich pauschal für alle Anlagen gelten, die höher als 10 m sind.

Baurechtlich sind Werbeanlagen an der Stätte der Leistung (zB. Angebotstafeln der Einzelhandelsbetriebe) Nebenanlagen des jeweiligen Betriebs und als solche grundsätzlich auch bauplanungsrechtlich relevant. Einschränkungen hinsichtlich der Art sind grundsätzlich unbedenklich, ein uneingeschränkter Ausschluss dürfte dagegen mit Art. 12 und 14 GG unvereinbar sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 28.4.1972 - IV C 11.69, BVerwGE 40, 94). Sie können aber, wie oben unter 1. ausgeführt, auch Gegenstand von Gestaltungsvorgaben des Bauordnungsrechts sein; als

solche sind die klassischen Regelungen, wie sie die geltende BauO Bln enthält, einzuordnen (vgl. Stock, in König/Roeser/Stock, Baunutzungsverordnung, 3. Auflage 2014, Rn. 27).

Auch die im GE neu eingeführten, strengeren Vorgaben sind ohne weiteres als ordnungsrechtliche Gestaltungsvorschriften einzuordnen, für die der Landesgesetzgeber gesetzgebungsbefugt ist; in der Begründung des GE (S. 11) wird für Wechsellicht- und Wechselwerbeanlagen insbesondere die Sicherheit des (Straßen-)Verkehrs genannt.

Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit der Regelungen bestehen im Ergebnis nicht: Die Einschränkungen lassen sich mit sachlichen Erwägungen begründen, der Eingriff wiegt nicht allzu schwer, da nur die Art und Weise, nicht aber das „Ob“ von Werbung geregelt wird. Soweit sich aus der Höhenbegrenzung für Eigenwerbung im Einzelfall Härten für ein Unternehmen ergeben sollten (etwa aus topographischen Gegebenheiten oder wegen der Form eines Gebäudes), kann dem im Rahmen einer Abweichung gemäß § 67 Abs. 1 BauO Bln nach allgemeinen Grundsätzen Rechnung getragen werden.

4. Ausnahmen für „Anlagen für amtliche Mitteilungen“ (§ 10 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 Satz 1 BauO Bln)

Es ergibt sich weder ausdrücklich aus dem GE noch aus der Begründung dazu, in welchem Umfang allgemein Ausnahmen für „Anlagen für amtliche Mitteilungen“ nach § 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 BauO Bln und für „einzelne Anlagen für amtliche Mitteilungen“ in Kleinsiedlungsgebieten, Dorfgebieten, reinen Wohngebieten und allgemeinen Wohngebieten nach § 10 Abs. 2 Satz 1 BauO Bln zulässig sein sollen. Allerdings dürfte nach dem im Volksgesetzgebungsverfahren anzulegenden Maßstab an die Bestimmtheit (vgl. unten III.3.a)) noch davon ausgegangen werden können, dass durch die Anknüpfung an spezifische Gebietstypen in Abs. 2 der Vorschrift, in diesen Gebieten nur eine auf das Nötigste beschränkte Anzahl derartiger Werbeanlagen zulässig sein soll.

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

Anders als für die öffentliche Hand zur unmittelbaren Finanzierung von Bau- und Sanierungsmaßnahmen an Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und an öffentlichen Sanitäreinrichtungen sowie an Bauzäunen und Baugerüsten von öffentlichen Gebäuden, Plätzen und Grünanlagen, bestehen für private Bauherren keine vergleichbaren Ausnahmen von dem Verbot von Werbeanlagen zur Finanzierung entsprechender Maßnahmen an ihren Gebäuden oder Grundstücken. Diese haben nach dem GE nur die sehr beschränkte Möglichkeit zur Refinanzierung von Bau- und Sanierungskosten durch Werbung im maximalen Format DIN A 0 u.a. an Bauzäunen und nach für bestimmte Veranstaltungen (§ 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 BauO Bln EF).

Dies führt zu der Frage, weshalb Maßnahmen privater Bauherren nicht in gleicher Weise privilegiert werden, wie solche der öffentlichen Hand. Problematisch könnte dies im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung sein: Weshalb ist das Verbot für Private Werbeanlagen erforderlich, wenn zugleich öffentliche Bauherren ausgenommen werden?

Insofern führt der GE zu Begründung an, durch die Ausnahme solle die Möglichkeit der Einnahmeerzielung für die öffentliche Hand eröffnet werden (Begründung B) zu I. und zu II. zu Absatz 1 Satz 2 Nr. 9). Die Begründung ist jedoch widersprüchlich und nicht geeignet, eine Sonderstellung der öffentlichen Hand zu rechtfertigen.

Zunächst laufen die Ausnahmen für die öffentliche Hand dem vorrangigen Ziel des Gesetzesentwurfs entgegen (vgl. III. B) 2)). Die Gesetzesbegründung nennt als Zweck der Ausnahmen die Einnahmeerzielung der öffentlichen Hand; dies ist grundsätzlich ein legitimes Ziel, gilt aber gleichermaßen auch für Werbung an privaten Baugerüsten und erklärt nicht, warum das

Verbot von Baugerüstwerbung u.ä. an privaten Baugerüsten für die Erreichung des Gesetzeszwecks erforderlich sein soll, an öffentlichen Baugerüsten aber nicht. Denkbare Gesichtspunkte, die eine unterschiedliche Bewertung möglicherweise rechtfertigen könnten, werden in der Gesetzesbegründung nicht angesprochen (etwa die Häufigkeit beziehungsweise Auffälligkeit der Werbung, die bessere Kontrollierbarkeit im Falle von öffentlichen Baumaßnahmen). Ohne nähere Begründung verbleiben daher Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der differenzierten Ausnahmeregelungen.

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

Insoweit regelungsgleich mit der aktuellen Fassung von § 10 Abs. 4 Satz 2 BauO Bln sieht der GE in § 10 Abs. 2 Satz 2 BauO EF vor, dass in reinen Wohngebieten an der Stätte der Leistung nur mit „Hinweisschildern“ geworben werden darf. Es lässt sich dem GE jedoch nicht entnehmen, welches Verständnis dem Begriff „Hinweisschilder“ zukommen soll. Dies ergibt sich weder aus § 10 BauO Bln EF noch aus der Begründung dazu. Es ist auch nicht in den Begriffsbestimmungen in § 2 BauO Bln EF geregelt. Bisher ist der Begriff „Hinweisschilder“ in § 10 Abs. 4 Nr. 3 BauO Bln EF bestimmt; diese Regelung ist in dem GE jedoch nicht mehr enthalten.

Nach den Grundsätzen der Normenklarheit und Normbestimmtheit muss der Regelungsgehalt eines Gesetzentwurfs im Wortlaut einen klaren Ausdruck finden (vgl. dazu näher unten III.3a)). Mit Blick auf die Funktionsbedingungen der Volksgesetzgebung dürfen die Anforderungen an die Entwurfsformulierung allerdings nicht überspannt werden, so dass gewisse gesetzestechnische Mängel noch hingenommen werden müssen (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, a.a.O., juris Rn. 54). Daher dürfte hier vom Vorliegen eines Redaktionsversehens auszugehen sein. Aufgrund der unterschiedlichen Wortwahl mit „Hinweisschildern“ gegenüber „Schilder(n)“ bei der Definition von Werbeanlagen in § 2 Abs. 13 BauO Bln EF (bisher § 10 Abs. 1 BauO Bln) ist davon auszugehen, dass dem Begriff „Hinweisschilder“ eine gegenüber „Schildern“ unterschiedliche Bedeutung zukommen soll, die sich für die Rechtsanwendenden jedenfalls über die Genese der Vorschrift erschließen lässt.

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

Der GE sieht eine Ergänzung von § 81 BauO Bln vor, der u. a. bestimmt, wie sich geänderte gesetzliche Anforderungen in der BauO Bln auf bestehende bauliche Anlagen auswirken sollen (Umfang des Bestandsschutzes). Für Werbeanlagen, die den Vorschriften des Gesetzes nicht mehr genügen, sieht der GE eine Beseitigungspflicht bis zum ersten Tag des auf die Verkündung der Neuregelung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin folgenden Kalenderjahres vor. Ferner sieht der GE für bestimmte Fälle vor, auf Antrag eine Fristverlängerung von jeweils bis zu sechs Monaten zu erhalten. Der Antrag muss spätestens zwei Monate vor Ablauf des für die Beseitigung maßgeblichen Zeitpunkts gestellt werden.

Die Regelung verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip, da sie in mehreren möglichen Konstellationen auf etwas Unmögliches gerichtet ist.

Gegenüber der aktuellen Fassung des GE hatte dieser in der für die Erstellung der amtlichen Kostenschätzung maßgeblichen Fassung zunächst eine Beseitigungspflicht binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten der Änderungen und die mögliche Zulassung von Ausnahmen für jeweils weitere sechs Monate vorgesehen.

Der Normbefehl leidet bereits rechtssystematisch daran, dass er für den Beginn der Beseitigungspflicht das Einsetzen des Datums des ersten Tages des auf die Verkündung (wohl des vorliegenden Gesetzentwurfs) im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin folgenden Kalenderjahres vorsieht, obwohl § 81 BauO Bln die Frage des Bestandsschutzes in genereller Form regelt.

Unabhängig davon kann eine Umsetzung des Normbefehls sowohl in Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes als auch im Falle eines Wiederholungsantrags von der Dauer der bisher gewährten Ausnahme von der Beseitigungspflicht unmöglich sein:

Zwar sind der Zeitpunkt der Verkündung des GE sowie sein Inkrafttreten (vgl. Art. 4 GE) ungewiss. Es ist aber möglich, dass dieser Zeitpunkt auf ein Jahresende fällt. Da die Beseitigung von Werbeanlagen nach der zeitlichen Bestimmung im GE bereits zu Beginn des folgenden Kalenderjahres erfolgt sein muss, kann die Befolgung des Normbefehls ggf. bereits faktisch unmöglich sein, weil die Beseitigung einer Werbeanlage häufig handwerklichen Sachverstand, den Einsatz von Spezialwerkzeugen einschließlich der Hinzuziehung Dritter und mithin regelmäßig einer gewissen Vorbereitungszeit bedarf.

Entsprechendes gilt in dem vom GE vorgesehenen Fall, dass ein für eine Werbeanlage Verantwortlicher eine Hinausschiebung der für die Beseitigung einer Werbeanlage maßgeblichen Frist beantragen möchte. Der GE sieht dafür vor, dass der Antrag spätestens zwei Monate vor Ablauf der maßgeblichen Beseitigungsfrist zu stellen ist.

Für den Fall, dass der vorliegende GE zwischen November und Dezember in Kraft tritt, scheidet eine rechtzeitige Beantragung einer Ausnahme von der Beseitigungsfrist aus.

8. Abwicklung eingeleiteter Verfahren (§ 89 BauO Bln)

Der Änderungsbefehl zu der vorgesehenen Änderung von § 89 BauO Bln ist unvollständig. Danach soll in dem Paragraphen ein Satz 3 angefügt werden. Allerdings besteht § 89 BauO Bln aus sechs Absätzen, eine Bezugnahme auf einen der Absätze fehlt jedoch.

In der Sache soll sich die Ergänzung der Übergangsvorschrift nach der Begründung offenbar auf vor dem Inkrafttreten der hier geänderten Vorschriften der BauO Bln eingeleitete Verfahren für Werbeanlagen beziehen, die nach neuem Recht nicht mehr genehmigungsfähig wären und betrifft damit § 89 Abs. 1 BauO Bln.

III. Rechtliche Bewertung von Artikel 1 des Gesetzentwurfs (WerbeFG)

Den rechtlichen Mängeln des Artikel 1 des Gesetzentwurfs lässt sich teilweise durch Auslegung begegnen, teilweise sind aber auch hier Verstöße gegen höherrangiges Recht festzustellen.

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

§ 3 WerbeFG statuiert ein grundsätzliches Werbeverbot in bestimmten öffentlichen Einrichtungen, von dem nach der Gesetzssystematik in § 4, differenziert nach der Art der öffentlichen Einrichtung, teilweise Ausnahmen möglich sind. Während das Werbeverbot nach § 3 WerbeFG in den genannten Einrichtungen gelten soll, knüpfen die Ausnahmetatbestände in § 4 WerbeFG überwiegend an Werbung oder Werbeanlagen an bestimmten Einrichtungen an.

Mit Ausnahme des Werbeverbots in Schulen betreffen die Ausnahmetatbestände des § 4 WerbeFG überwiegend Werbeanlagen (Werbung) an öffentlichen Einrichtungen und Hochschulen. Sie sehen damit – begrifflich differenziert – Ausnahmen von einem Verbot vor, das so nicht ausdrücklich angeordnet ist, denn das Werbeverbot nach § 3 Abs. 1 WerbeFG gilt für Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen und Hochschulen.

Jedoch wird hier den fraglichen Vorschriften im Wege der Auslegung (noch) der Regelungsgehalt entnommen werden können, dass das Werbeverbot in öffentlichen Einrichtungen die Gesamtheit der jeweiligen Einrichtung einschließlich ihrer Außenflächen erfasst:

Dafür spricht zunächst der Aufbau der aufeinander bezogenen Verbots- und Ausnahmeregelungen selbst. Darüber hinaus entspricht eine weite Auslegung der Verbotsregelung dem mit dem GE verfolgten Ziel, die Außenwerbung im öffentlichen Raum deutlich zu reduzieren. Dem würde es widersprechen, für Innenbereiche öffentlicher Einrichtungen ein weitreichendes Verbot von Werbung und Sponsoring vorzusehen, die Außenbereiche jedoch gänzlich von dem Verbot auszunehmen.

Demnach dürfte noch vertretbar davon auszugehen sein, dass - für die potentiellen Rechtsanwender und Rechtsunterworfenen erkennbar - von dem Werbeverbot in öffentlichen Einrichtungen und Hochschulen alle Flächen auf dem Gelände, einschließlich an den Außenflächen und Flächen etwa auf Höfen, dieser Einrichtungen erfasst sein sollen.

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

Die in § 4 Abs. 1 Nr. 4 und 5 WerbeFG vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten sind teils nicht stimmig, soweit sie Werbung an Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) betreffen.

§ 4 Abs. 1 Nr. 4 und 5 WerbeFG lassen in öffentlichen Einrichtungen, bei rein kommerzieller Werbung befristet für höchstens ein Jahr, Ausnahmen von dem Werbeverbot des § 3 WerbeFG u.a. für „Werbeanlagen an Bahnhöfen und Haltestellen des ÖPNV“ zu. Eine entsprechende Ausnahmeregelung enthält auch § 10 Abs. 1 Nr. 7 und 8 BauO Bln EF. Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf in § 10 Abs. 1 Nr. 3 BauO Bln EF eine unbefristete Ausnahme für Werbeanlagen für bestimmte Örtlichkeiten (u.a. Flugplätze) vor, soweit sie nicht in die freie Landschaft wirken.

Diese Vorschriften erwecken zunächst den irreführenden Eindruck, dass durch das WerbeFG im Grundsatz jegliche kommerzielle Werbung an Bahnhöfen in Berlin beendet werde (unten a)). Zum anderen gibt es einen potentiellen Wertungswiderspruch bei der Behandlung des Zentralen Omnibusbahnhofs und etwaiger anderer Fernbusbahnhöfe (unten b)).

a) Fern-, Regional- und S-Bahnhöfe

Indem der Entwurf des WerbeFG Ausnahmen vom Werbeverbot an „Bahnhöfen“ des ÖPNV zulässt, erweckt er den Eindruck, dass dort grundsätzlich das strikte Werbeverbot des § 1 Abs. 1 WerbeFG gilt. In der Begründung wird zusätzlich erläutert, dass das Verbot an Bahnhöfen „insbesondere der BVG“ gelten soll; damit wird ausdrücklich eine Anwendbarkeit des Gesetzes auf andere Bahnhöfe als die der BVG suggeriert.

Dies ist insofern irreführend, als sämtliche Fern-, Regional- und S-Bahnhöfe im Land Berlin in der Zuständigkeit und dem Eigentum der Deutschen Bahn AG liegen, so dass das WerbeFG schon nach seinem Anwendungsbereich (§ 3 Abs. 1 Nr. 1) dort nicht gilt. Da hiervon ein ganz erheblicher Teil der Bahnhöfe in Berlin betroffen ist, stellt die Formulierung in der Begründung die zu erwartenden Auswirkungen des Gesetzes in nicht unwesentlichem Umfang unzutreffend dar. Eine irreführende Angaben enthaltende Begründung zu abstimmungsrelevanten Tatsachen wird dem formellen Begründungserfordernis des § 14 Satz 2 AbstG nicht gerecht (BlnVerfGH, Urteil vom 13. Februar 2013 - VerfGH 32/12; juris, Rn 53).

b) Zentraler Omnibusbahnhof und Fernbahnhöfe

Es ist zunächst davon auszugehen, dass sich die genannten Ausnahmeregelungen nicht auf den Zentralen Omnibusbahnhof (ZOB), einer 100%igen Tochter der BVG, und seine Haltestellen beziehen. Denn die Bahnhöfe betreffenden Ausnahmetatbestände sollen nur für den ÖPNV gelten, während der Zentrale Omnibusbahnhof dem Fernverkehr dient.

Der GE lässt weder erkennen, warum Ausnahmen vom Werbeverbot für den Omnibusbahnhof, der Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs vergleichbar ist, ausge-

geschlossen sein sollen, noch warum bestimmte Örtlichkeiten, wie etwa ebenfalls für den Fernverkehr bestimmte Flugplätze ganz vom Werbeverbot ausgenommen sind. Allerdings wird dadurch ausschließlich das Land Berlin, als Eigentümer und Betreiber des ZOB, selbst benachteiligt. Möglicherweise handelt es sich hier um ein Redaktionsversehen.

3. Voraussetzungen für Transparenz (§ 5 Abs. 2 WerbeFG)

a) Bestimmtheitsgebot

Der Gesetzentwurf ist an den Grundsätzen der Normenklarheit und Normenbestimmtheit zu messen, welche die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung spezifisch zu Volksgesetzentwürfen ausgeformt hat. Danach dürfen Volksgesetzentwürfe insbesondere nicht wesentliche Regelungen und ihre Grenzen im Unklaren lassen. Sie dürfen ferner nicht „in sich widerspruchsvoll sein“. Sowohl im Interesse der Rechtsanwender wie der Rechtsunterworfenen darf die Systematik eines Gesetzes keine gedanklichen Brüche aufweisen; es soll klar erkennbar sein, welche Vorschriften im Einzelfall gelten sollen oder welchen von ihnen der Vorrang zukommen soll (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, 14.02.2000 - St 1/99 - juris Rn. 50 ff.; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, 13.04.2000 - Vf. 4-IX-00 -, juris Rn. 145 ff, jeweils m. w. N.). Der Regelungsgehalt eines Gesetzentwurfs muss deshalb im Wortlaut einen klaren Ausdruck finden. Die einem „durchschnittlichen Stimmberechtigten“ mögliche Interpretationsleistung bildet dafür den Maßstab. Dies gilt jedenfalls hinsichtlich der spezifisch für die gesetzgeberische Willensbildung wesentlichen Umstände.

Allgemein soll das Bestimmtheitsgebot sicherstellen, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte eine Rechtskontrolle durchführen können. Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden (BVerfG, 11.03.2008 - 1 BvR 2074/05 -, juris Rn. 94). Normenklarheit und Normenbestimmtheit ermöglichen, dass die Rechtsunterworfenen sich auf belastende Maßnahmen einstellen können (BVerfG, 23.02.2007 - 1 BvR 2368/06, juris Rn. 46).

Mit Blick auf die Funktionsbedingungen der Volksgesetzgebung dürfen die Anforderungen an die Entwurfsformulierung allerdings nicht überspannt werden, so dass gewisse gesetzestechnische Mängel noch hingenommen werden müssen (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, a.a.O., juris Rn. 54).

b) Würdigung des § 5 Abs. 2 WerbeFG

Der in § 5 Abs. 2 WerbeFG enthaltene Grundsatz verlangt, dass Art und Umfang jeder finanziellen Unterstützung staatlichen Handelns durch Dritte für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar sein müssen. Ausweislich der Begründung ist dafür u. a. erforderlich, dass Werbe- und Sponsoringvereinbarungen öffentlich gemacht werden müssen.

Mit den Begriffen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit durch die Öffentlichkeit in seiner politischen Bedeutung ist entgegen den Ausführungen in der Begründung nicht zwingend eine Rechtspflicht zur Veröffentlichung bestimmter Unterlagen verbunden. Denn Transparenz und Nachvollziehbarkeit für die Öffentlichkeit kann auch gewährleistet werden, ohne sämtliche werbe- und sponsoringrelevante Sachverhalte generell publik zu machen.

In diesem Sinne unterscheidet zunächst bereits das Informationsfreiheitsrecht zwischen – in beiden Fällen frei zugänglichen – Informationen, die allgemein zugänglich zu machen sind und solchen, die im Internet zu veröffentlichen sind (vgl. § 11 Abs. 2 Informationsfreiheitsgesetz des Bundes; § 17 Abs. 5 Berliner Informationsfreiheitsgesetz). Allgemeinzugänglichkeit (Transparenz) ist dabei hergestellt, wenn eine unbestimmte Mehrzahl von Personen von den jeweiligen Informationen Kenntnis nehmen kann. Dies kann auch durch Auslage oder durch Aushang erfolgen (Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl., zu § 11, Rn. 46 f., Rossi, Informationsfrei-

heitsgesetz, zu § 11, Rn. 26 ff.). Mit der Vorgabe, Unterlagen allgemein zugänglich zu machen, ist „nur“ die Pflicht verbunden, die betroffenen Unterlagen auf Verlangen vorzulegen und damit transparent zu machen. Eine – möglicherweise nach der Begründung angestrebte – allgemeine Verpflichtung zur Veröffentlichung von Unterlagen im Internet oder anderswo, kann daher dem Wortlaut nicht entnommen werden.

Dies gilt erst recht für die Veröffentlichung konkreter Werbe- und Sponsoringvereinbarungen. Hier ergeben sich auch keine geringeren Anforderungen an die Normenklarheit daraus, dass sich der Transparenzgrundsatz primär an die Verwaltung richtet. Denn einerseits soll die vorge-sehene Transparenz der Öffentlichkeit und damit der Allgemeinheit dienen, bei der mit dem GE und seiner Begründung eine – widersprüchliche – Erwartungshaltung geweckt wird. Denn mit der Regelung wird ausweislich der Begründung der über den Wortlaut der Vorschrift hinausge-hende Eindruck erweckt, dass mit der Regelung eine Veröffentlichung aller Werbe- und Spon-soringvereinbarungen bezweckt wird. Ferner wären von der Veröffentlichung der Werbe- und Sponsoringvereinbarungen auch die Werbenden und Sponsoren unmittelbar betroffen, ohne dass der GE insoweit am Gesetzeszweck orientierte datenschutzrechtliche Einschränkungen zum Umfang der Veröffentlichungspflicht enthielte. Ein derart weitgehender Zweck kann der Vorschrift jedoch nicht entnommen werden.

Insgesamt ist daher unklar, welche konkreten Pflichten zur Veröffentlichung sich aus § 5 Abs. 2 WerbeFG ergeben und wie diese mit den allgemeinen Vorschriften des Landesrechts zum In-formationzugang in Einklang zu bringen sind. Jedenfalls erweckt die Begründung den Ein-druck, der Anwendungsbereich der Vorschrift sei wesentlich größer, als er es tatsächlich ist.

Die Regelung in Verbindung mit ihrer Begründung verstößt daher gegen das Bestimmtheitsge-bot und im Übrigen gegen das Begründungserfordernis des § 14 Satz 2 AbstG.

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

§ 7 Nr. 3 WerbeFG enthält eine Verordnungsermächtigung an den Senat zum Erlass von Vor-schriften über das Verfahren für die „Entgegennahme sonstiger Zuwendungen“. Die Regelung verstößt gegen das Konkretisierungsgebot des Art. 64 Abs. 1 Satz 2 VvB. Danach müssen In-halt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt sein.

Eine in diesem Sinne hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage setzt voraus, dass die übertragenen Kompetenzen nach Tendenz und Programm so genau umrissen sind, dass schon aus der Ermächtigung erkennbar und vorhersehbar ist, was den Bürgerinnen oder Bürgern ge-genüber zulässig sein soll (vgl. BVerfGE 58, S. 257 ff., 277). Dem Konkretisierungsgebot des Art. 64 Abs. 1 Satz 2 VvB wird nicht genügt, wenn nicht mehr vorauszusehen ist, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der Ermächtigung Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die zu erlassende Rechtsverordnung haben kann (Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, LVerfGE 14, S. 63 ff., 70). Dabei braucht der Gesetzgeber Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung nicht ausdrücklich im Gesetz zu bestimmen. Vielmehr gelten auch für die Interpretation von Ermächtigungsnormen die allgemeinen Auslegungsregeln. Der Sinn-zusammenhang der Norm mit anderen Vorschriften, das Ziel, das die gesetzliche Regelung insgesamt verfolgt, und die Entstehungsgeschichte können zur Auslegung herangezogen wer-den (BVerfGE, a.a.O.).

Diesen Anforderungen an die Konkretisierung von Ermächtigungsnormen wird § 7 Nr. 3 Wer-beFG nicht gerecht:

Der Gesetzeswortlaut enthält lediglich eine Ermächtigung an den Senat durch Rechtsverord-nung Vorschriften über das Verfahren für die Entgegennahme sonstiger Zuwendungen zu er-lassen. In der Begründung zu dieser Vorschrift wird erläutert, dass unter diesen Zuwendungen Spenden und das Mäzenatentum verstanden werden sollen.

Da es dem Gesetzentwurf jedoch im Übrigen an jedwedem Anknüpfungspunkt zu Zuwendungen fehlt, steht diese Regelung in dem Entwurf isoliert als Fremdkörper da. Daran ändert auch die Konkretisierung der sonstigen Zuwendungen in der Begründung nichts. Etwas anderes ergibt sich zunächst nicht aus § 5 Abs. 2 WerbeFG. Danach müssen Art und Umfang jeder finanziellen Unterstützung staatlichen Handelns durch Dritte für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar sein. Die Begründung stellt allerdings auch insoweit ausschließlich einen Bezug zu Werbung und Sponsoring her.

Etwas anderes ergibt sich ferner nicht aus dem sonstigen Sinnzusammenhang des GE. Nach seiner Bezeichnung handelt es sich bei dem Artikelgesetz um ein Gesetz zur Regulierung von Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum. Durch Art. 1 (Gesetz zur Regulierung von Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen) wird der Anwendungsbereich dieses Gesetzes auf Sponsoring ausgedehnt (s. a. § 2 Nr. 2 und § 3). Nach § 1 WerbeFG besteht der Zweck des Gesetzes in der Wahrung der Neutralität des Staates und dem Schutz der Bevölkerung und des Einzelnen vor Belästigung und Beeinflussung durch Werbung in öffentlichen Einrichtungen. Die Artikel 2 und 3 des Gesetzes betreffen Änderungen der Bauordnung Berlin (BauO Bln) und des Schulgesetzes für das Land Berlin.

Diese Zielrichtung des Gesetzentwurfs entspricht auch der Darstellung durch die Trägerin auf der Unterschriftenliste und ihren Werbekarten. Danach ist Ziel der Gesetzesinitiative, die Außenwerbung im öffentlichen Raum deutlich zu reduzieren. Der stetigen Kommerzialisierung des öffentlichen Raumes solle mit dem neuen Werbegesetz entgegengetreten werden. Dies gilt auch für den Internetauftritt der Trägerin unter www.berlin-werbefrei.de, der sich zum Umgang mit Zuwendungen nicht verhält. Vielmehr erscheint diese Ermächtigungsgrundlage in § 7 Nr. 3 WerbeFG unvermittelt, ohne einen Bezug zu den sonstigen Vorschriften des Gesetzentwurfs aufzuweisen.

Mangels eines Bezugspunktes für Zuwendungen in den weiteren Regelungen des Gesetzentwurfs bleibt offen, mit welcher Zielrichtung ein Verfahren zur Entgegennahme sonstiger Zuwendungen geregelt werden soll. Der Regelungsgehalt der Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Rechtsverordnung zu Verfahrensvorschriften für die Entgegennahme sonstiger Zuwendungen kann sich den Bürgerinnen und Bürgern daher nicht erschließen.

Selbst wenn man unterstellen würde, dass die Verordnungsermächtigung in § 7 Nr. 3 WerbeFG für sich genommen ausreichend ist, wäre die Regelung wegen Verstoßes gegen das „Kopplungsverbot“ (siehe dazu eingehend oben unter I.) unzulässig. Denn die Regelung „sonstiger“ Zuwendungen an das Land Berlin steht nicht in einem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang mit Regelungen über Werbung im öffentlichen Raum.

5. Inkrafttreten (§ 8 WerbeFG)

Der Regelungsgehalt der Vorschrift ist mit der Inkrafttretensregelung in Artikel 4 des GE identisch und ist rechtssystematisch entbehrlich.

IV. Artikelübergreifende Fragen

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

Zweifel können daran bestehen, ob die Verwendung der Begriffe „Werbung“ und „Werbeanlagen“ im Gesetzentwurf widerspruchsfrei ist:

Während das in Art. 1 des GE geregelte Werbefreiheitsgesetz (WerbeFG) dem Schutz der Bevölkerung und des Einzelnen vor Beeinflussung und vor Belästigung durch „Werbung“ in öffentlichen Einrichtungen dienen soll (vgl. § 1 WerbeFG), soll durch Art. 2 GE mit der Änderung der BauO Bln ein Konzept für „Werbeanlagen“ im öffentlichen Raum geschaffen werden, das einer

Verunstaltung des öffentlichen Raumes durch die massive Zunahme und neue Formen der Werbung entgegenwirkt (vgl. Begründung B) I.). Dabei sind unter Werbeanlagen i.S.d. BauO Bln im Wesentlichen ortsfeste Anlagen zu verstehen, die – ohne selbst Werbung zu sein – als Trägermedium für Werbung dienen. Demgegenüber betrifft das WerbeFG die konkrete Werbung in öffentlichen Einrichtungen, die ggf. über Werbeanlagen vermittelt werden.

Dabei bezieht sich das Werbeverbot im WerbeFG grundsätzlich auf den in § 2 Nr. 1 WerbeFG legaldefinierten Begriff der „Werbung“, während das Verbot in der BauO Bln an den in § 2 Abs. 13 BauO Bln des GE (bisher § 10 Abs. 1 BauO Bln) definierten Begriff der „Anlagen der Außenwerbung (Werbeanlagen)“ anknüpft. Jedoch wird diese Begriffsverwendung im WerbeFG nicht einheitlich durchgehalten. Vielmehr werden in § 4 Abs. 1 WerbeFG – trotz des Bezuges zu dem Werbeverbot im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 WerbeFG – Ausnahmen von diesem Verbot für „Werbeanlagen“ geregelt.

Der Gesetzentwurf erweist sich insoweit wohl noch als widerspruchsfrei, jedenfalls kann die Widerspruchsfreiheit durch Auslegung hergestellt werden.

So kann § 4 WerbeFG im Wege der Auslegung der Regelungsgehalt entnommen werden, dass sich die vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten auf Werbung im Sinne des Werbeverbots nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 WerbeFG beziehen. Die Annahme eines entsprechenden gesetzgeberischen Willens wird auch durch die Begründung des GE zu den Ausnahmen nach § 4 WerbeFG gestützt. Für sämtliche Ausnahmetatbestände, die in § 4 Abs. 1 WerbeFG an „Werbeanlagen“ anknüpfen, findet dieser Begriff in der Begründung keine durchgängige Verwendung, sondern wird auf die Möglichkeit, „Werbung“ in den jeweiligen Bereichen zuzulassen, abgestellt.

Unabhängig davon lässt sich die skizzierte begriffliche Unstimmigkeit auch auflösen, indem man „Werbeanlagen“ im Kontext des WerbeFG als Unterbegriff von „Werbung“ auffasst. Verboten wäre dann nicht das bloße Aufstellen von Werbeanlagen, sondern erst das Bespielen mit Werbeplakaten oder anderer „Werbung“. „Werbeanlage“ wäre im Kontext der der Ausnahmetatbestände des § 4 Abs. 1 WerbeFG also nur eine verkürzte Ausdrucksweise für „Werbung in ortsfesten Werbeanlagen“.

Im Ergebnis kann daher davon ausgegangen werden, dass die „Werbeanlagen“ nennenden Ausnahmetatbestände des § 4 Abs. 1 Nr. 2, 4 und 5 WerbeFG – für die Betroffenen erkennbar – für dem Werbeverbot im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 WerbeFG unterfallende Werbung in öffentlichen Einrichtungen gelten sollen, und dass es dort neben der gegebenenfalls erforderlichen baurechtlichen Genehmigung der Werbeanlage im Einzelfall einer Zulassungsentscheidung der Einrichtungsleitung bezüglich des konkreten Werbeinhaltes bedarf.

2. Regelungsmaßstab für Sportstätten und u.a.

Der Gesetzentwurf sieht sowohl in Art. 1 als auch in Art. 2 Ausnahmeregelungen für Sportstätten und Sportanlagen vor. Nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 WerbeFG sind Ausnahmen für das Sponsoring von Sportstätten möglich. § 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauO Bln EF enthält eine Ausnahme von unzulässigen Werbeanlagen für Sportanlagen.

a) *Begriffsverständnis von Sportstätten und Sportanlagen*

Insoweit ist zunächst eine unterschiedliche Begriffsverwendung in den beiden Gesetzen festzustellen, ohne dass aus dem Wortlaut oder der Begründung zu den Vorschriften ein differierender Begriffsinhalt erkennbar wird. Vielmehr lässt sich aus dem Hinweis auf „Bandenwerbung in Sportstätten“ in der Begründung zu § 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauO Bln EF darauf schließen, dass beide Begriffe synonym verwendet werden. In diesem Fall empfiehlt sich ein einheitlicher Sprachgebrauch in Anlehnung an den bisherigen Sprachgebrauch in der BauOBln (Sportanlagen).

b) Bestimmtheitsgebot

Zu den Anforderungen an die Normklarheit von Volksgesetzesentwürfen wird auf die Ausführungen unter C.III.1. verwiesen. Im Hinblick auf diese Grundsätze könnten Zweifel an dem Zusammenwirken der Regelungen zu Sportanlagen im GE bestehen:

Aus der Ausnahmeregelung in § 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauO Bln EF und der Begründung dazu ergibt sich, dass für Werbung auf Sportanlagen eine Ausnahme vom Verbot der Außenwerbung gelten soll, ohne dass diese Regelung eine ausreichende Entsprechung in den Ausnahmetatbeständen des § 4 Abs. 1 bis 3 WerbeFG findet.

Eine entsprechende Ausnahmemöglichkeit ergibt sich insbesondere nicht aus § 4 Abs. 1 Nr. 3 WerbeFG, da diese nur das Sponsoring u.a. von Sportstätten betrifft, und Werbung nicht erfasst. Eine (umfassende) Entsprechung zu der für Sportanlagen in der BauO Bln EF vorgesehenen Ausnahme ergibt sich auch nicht aus der Ausnahmeregelung in § 3 Abs. 2 Satz 2 WerbeFG, die Werbung in Räumen, die Dritten zur Nutzung überlassen werden, vom Werbeverbot in öffentlichen Einrichtungen, Schulen und Hochschulen ausnimmt. Bei Räumen handelt es sich nach der Begründung des GE um Räumlichkeiten in öffentlichen Einrichtungen wie beispielsweise Sälen oder Messeständen auf der Messe Berlin. Nach seiner Systematik und Begründung werden Sportplätze unter freiem Himmel daher von der Ausnahmeregelung nicht erfasst. Die Ausnahmeregelung für Räume in § 3 Abs. 2 Satz 2 WerbeFG kann demnach – auch bei einem weiten Verständnis von „Räumen“ – nur für Sporthallen gelten.

Daraus folgt, dass Werbung zwar auf öffentlichen Sportplätzen (etwa dem Olympiastadion) unzulässig sein soll, aber auf privaten (etwa einem künftigen Hertha-Stadion) weiterhin erlaubt bliebe. Hierin liegt kein logischer Widerspruch, es kommen aber unterschiedliche Wertungen für verschiedene Bereiche zum Ausdruck.

Entsprechendes gilt für die weiteren vom GE in § 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauO Bln EF erfassten Örtlichkeiten wie Flugplätzen, Versammlungsstätten und auf Ausstellungs- und Messegeländen. Insoweit ist nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 WerbeFG ein weites, von der Rechtsform unabhängiges, Begriffsverständnis von öffentlichen Einrichtungen zugrunde zu legen.

Sofern sich für diese öffentlichen Einrichtungen nicht eine Ausnahme vom Werbeverbot aus § 3 Abs. 2 Satz 2 WerbeFG für Dritten zur Nutzung überlassene „Räume“ ergibt, sehen die Ausnahmemöglichkeiten nach § 4 WerbeFG keine § 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauO Bln EF entsprechenden Ausnahmetatbestände vor (z.B. keine Werbung auf Außenflächen von Ausstellungs- und Messegeländen (vgl. Begründung A) II. zu § 3 Absatz 2 Satz 2).

Festzuhalten ist, dass die Regelungen zu Sportstätten im GE zwar gewisse Unstimmigkeiten aufweisen. Sie sind aber im Ergebnis nicht unbestimmt oder widersprüchlich.

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

Die Regelungen über die Einrichtung von zentralen Beschwerdestellen erfüllen nicht die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen an die Zuweisung von Zuständigkeiten in der Landesverwaltung.

§ 6 WerbeFG und § 10 Abs. 6 BauO Bln EF beschränken sich auf die Vorgabe zur Einrichtung zweier – mit einem Auskunftsrecht ausgestatteten – Zentraler Beschwerdestellen (Beschwerdestelle „Werbung“ und Beschwerdestelle „Außenwerbung“) zur Entgegennahme von Beschwerden wegen Verstößen gegen dieses Gesetz, zur Klärung der Sach- und Rechtslage und dem Ausspruch einer Empfehlung an die zuständige Stelle; Regelungen über das Verfahren der Aufgabenerfüllung der Beschwerdestelle sollen nach § 7 WerbeFG einer Rechtsverordnung des Senats vorbehalten bleiben. In Art. 2 des GE fehlt eine Verordnungsermächtigung, und das Verhältnis beider Beschwerdestellen zueinander ist unklar.

Unabhängig von den Anforderungen an die Einrichtung eines Behördenteils („Stelle“) widersprechen die Regelungen den Vorschriften über die Zuständigkeitsabgrenzungen in der Verwaltung. Denn sie lassen die Bestimmung der Zuständigkeit für die neue Aufgabe der Beschwerdestellen offen.

a) Zuordnung zur mittelbaren Staatsverwaltung?

Zunächst scheidet eine Zuweisung der Aufgaben einer Zentralen Beschwerdestelle an die mittelbare Landesverwaltung (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) aus. Nach dem GE soll den Zentralen Beschwerdestellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 6 Abs. 3 WerbeFG und § 10 Abs. 6 BauO Bln EF ein Auskunftsrecht gegenüber den für die Erteilung von Ausnahmen vom Werbeverbot zuständigen Stellen eingeräumt werden. Dies sind u.a. nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 WerbeFG alle öffentlichen Einrichtungen wie die Behörden der Hauptverwaltung, der Bezirke und Anstalten, Stiftungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts selbst, sowie die für die Erteilung von Ausnahmen nach § 10 Abs. 1 BauO Bln EF zuständigen Bauaufsichtsbehörden, einschließlich der für das Bauwesen zuständigen Senatsverwaltung als Oberste Bauaufsichtsbehörde.

Die Inanspruchnahme eines Aufsichtsmittels, wie es der Zentralen Beschwerdestelle mit dem Auskunftsrecht zukommen soll, ist jedoch nur im Verhältnis zu nachgeordneten Verwaltungseinheiten denkbar (vgl. § 7 Abs. 2, § 28 Abs. 4 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG)). Denn Aufsicht ist ihrem Wesen nach grundsätzlich der für die Wahrnehmung einer Aufgabe zuständigen Stelle übergeordnet. Eine Ansiedelung der Zentralen Beschwerdestelle bei der mittelbaren Landesverwaltung kommt daher schon aus diesem Grunde nicht in Betracht.

b) Zuordnung zur Hauptverwaltung oder den Bezirken?

Da es im Gesetzentwurf an einer Konkretisierung der Zuständigkeit fehlt, wäre aufgrund der Regelvermutung in Art. 67 Abs. 2 Satz 1 VvB grundsätzlich von einer Zuständigkeit der Bezirke auszugehen VvB (vgl. Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl., 2017, Rn. 120). Dem steht jedoch entgegen, dass der Gesetzentwurf die Einrichtung „zentraler Beschwerdestellen“ anordnet. Dies ist mit einer Aufgabenwahrnehmung durch die 12 Bezirksamter unvereinbar. Zwar ist nach Art. 67 Abs. 5 VvB auch die Aufgabenwahrnehmung einzelner Aufgaben der Bezirke durch einen Bezirk möglich. Eine solche Zuständigkeitsregelung ist nach Art. 67 Abs. 5 Satz 2 VvB allerdings nur im Einvernehmen mit den Bezirken durch Rechtsverordnung des Senats möglich. Eine gesetzliche Übertragung einer Zuständigkeit auf einen Bezirk scheidet aus.

Demnach könnte davon auszugehen sein, dass mit dem Gesetzentwurf eine (zentrale) Zuständigkeit auf der Ebene der Hauptverwaltung angestrebt werden soll. Für die Zuordnung der Zuständigkeiten zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken bedarf es jedoch einer Abgrenzung durch die Zuständigkeitskataloge nach Art. 67 Abs. 3 Satz 1 VvB (vgl. auch § 4 AZG). Da es sich bei der vorgesehenen Einrichtung einer zentralen Beschwerdestelle um eine bisher nicht bestehende Organisationseinheit mit neuen Aufgaben handelt, wäre insoweit eine Regelung zur Aufnahme der Aufgabenzuweisung in den Zuständigkeitskatalog AZG erforderlich, die der Gesetzentwurf jedoch nicht enthält.

c) Datenschutz

Die Zentrale Beschwerdestelle hat nach § 6 Abs. 2 WerbeFG die Aufgabe Beschwerden wegen Verstößen gegen dieses Gesetz entgegenzunehmen, die Sach- und Rechtslage zu klären und eine Empfehlung an die zuständige Stelle auszusprechen. Eine Rechtsgrundlage zur Verarbeitung personenbezogener Daten sieht der GE nicht vor und ist auch nicht in der Verordnungsermächtigung in § 7 Nr. 2 WerbeFG angelegt, die nur das Verfahren der Aufgabenerfüllung der Beschwerdestelle erfasst.

Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die der Zentralen Beschwerdestelle zugewiesenen Aufgaben in der Regel ohne die Verarbeitung personenbezogener Daten wahrgenommen werden können, so dass der Regelungsentwurf grundgesetzlich mit dem nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz sowie gemäß Art. 33 der Verfassung von Berlin (VvB) geschützten Recht auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar ist.

V. Mögliche Mängelbeseitigung

Wie dargelegt, verstoßen wesentliche Regelungen des Gesetzentwurfs gegen höherrangiges Recht (§ 12 Abs. 2 AbstG). Die festgestellten Zulässigkeitsmängel können entsprechend den abstimmungsrechtlichen Vorgaben nur zum Teil durch nachträgliche Änderung des GE behoben werden:

1. Voraussetzungen für die Mängelbeseitigung nach § 17 Abs. 3 AbstG

Eine inhaltliche Grenze für Änderungen des dem Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens zugrunde liegenden Gesetzentwurfs nach Antragstellung im Sinne des § 14 Satz 1 AbstG folgt aus dem in Art. 62 Abs. 3 und Art. 63 Abs. 1 der Verfassung von Berlin (VvB) normierten Erfordernis einer hinreichenden Unterstützung des Gesetzentwurfs, der dem Abgeordnetenhaus zu unterbreiten ist, sobald der Nachweis der Unterstützung des Volksbegehrens erbracht ist.

Einem Volksbegehren muss insoweit stets ein Gesetzentwurf zugrunde liegen, der zweifelsfrei von dem Willen der nach Art. 63 Abs. 1 Satz 1 VvB, § 15 Abs. 1 Satz 2 AbstG mindestens 20.000 wahlberechtigten Unterstützerinnen und Unterstützer des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens gedeckt ist. Wesentliche Änderungen eines Volksgesetzentwurfs sind nach der Stellung des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens daher nicht mehr möglich und unzulässig (BerlVerfGH, Urt. v. 13.05.2013 - 32/12 - juris Rn. 75, vgl. auch die auf diesen Fall übertragbaren Ausführungen zur Teilunzulässigkeit eines Volksbegehrens in Rn. 79).

Die Zulässigkeit ist nur dann zu bejahen, wenn lediglich unwesentliche Bestimmungen entfallen, geändert oder ergänzt werden und insoweit kaum Zweifel daran bestehen kann, dass ein dergestalt veränderter Gesetzentwurf als Gegenstand des Volksbegehrens in gleicher Weise wie der der Unterschriftensammlung zugrunde gelegte Gesetzentwurf auf dem Willen der mindestens 20.000 Unterstützer beruht (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 05.12.2007- 47/06, juris Rn. 106; BayVerfGH, Urteil vom 13.04.2000 - Vf-4-IX-00, juris Rn. 173). Abzustellen ist insoweit auf den objektivierten Willen dieser Unterstützerinnen und Unterstützer. Ist dieser „gemeinsame Nenner“ für die Vereinigung von mindestens 20.000 Stimmberechtigten nicht mehr feststellbar, weil ein Teil des Gesetzentwurfs wegen Verfassungswidrigkeit weggefallen ist oder durch Erklärung der Trägerin zu ändern wäre und ein Einfluss der beanstandeten oder abgeänderten Teile auf den Entschluss zu unterschreiben nicht unwahrscheinlich ist, fehlt es an der übereinstimmenden Aufnahme des Gesetzentwurfs in den gemeinsamen Willen der Unterzeichnenden. Die ursprüngliche Erklärung der Unterstützerinnen und Unterstützer würde dann den verbleibenden oder geänderten Teil grundsätzlich nicht mehr abdecken.

Die vorstehend erörterte materielle Grenze möglicher Änderungen des GE nach der Einreichung des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens kommt auch in § 17 Abs. 3 AbstG – wenngleich unvollkommen – zum Ausdruck, wonach eine Änderung des Gegenstands des Volksbegehrens zur Beseitigung festgestellter Zulässigkeitsmängel ausscheidet. Soweit die Behebung der materiell-rechtlichen Zulässigkeitsmängel unzulässig, weil wesentliche Änderungen des GE erfordern würde, scheidet eine Durchführung des Verfahrens nach § 17 Abs. 3 AbstG aus.

2. Die einzelnen Mängel

Gemessen an diesem Maßstab, ist eine Behebung der in Art. 1 GE festgestellten Mängel (§ 12 Abs. 2 AbstG) im Rahmen von § 17 Abs. 3 AbstG überwiegend möglich, nicht jedoch bei Art. 2 des GE. Insgesamt ist die Mängelbeseitigung daher nicht möglich.

a) **Koppelungsverbot**

Auf den festgestellten Verstoß gegen das Koppelungsverbot könnte nur durch Streichung eines der beiden Hauptartikel des GE reagiert werden. Insoweit ist in jedem Fall von einer wesentlichen Änderung im Sinne des § 17 Abs. 3 AbstG auszugehen. Es liegt nahe, dass viele Unterstützende ihre Unterschrift aufgrund entweder des einen oder des anderen Regelungskomplexes geleistet haben, obwohl sie dem anderen neutral oder kritisch gegenüberstanden. Eine Mängelbeseitigung ist daher insoweit nicht möglich.

b) **Aufgabenzuweisung an die Beschwerdestelle, Datenschutz (§ 6 WerbeFG, § 10 Abs. 1 Nr. 6 BauO Bln EF)**

Der Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 67 VvB zur Zuweisung von Aufgaben an die Hauptverwaltung oder die Bezirke durch die Regelungen über die Einrichtung von zentralen Beschwerdestellen steht einer Mängelbeseitigung offen. Insofern ist die Zuordnung der „Zentralen Beschwerdestellen“ auf einer übergeordneten Verwaltungsebene bereits im GE angelegt, so dass davon ausgegangen werden kann, dass eine entsprechende Konkretisierung der Zuständigkeit von dem mutmaßlichen Willen der Unterzeichnenden des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens getragen wäre.

Das Gleiche gilt für die Anpassung oder Streichung der „doppelten“ Regelung in § 10 Abs. 6 BauO Bln EF und die Klarstellung des Verhältnisses beider Vorschriften zueinander.

Die Aufnahme der erforderlichen Regelungen zum Datenschutz im Zusammenhang mit der Beschwerdestelle wäre – vorbehaltlich der Ausgestaltung – tendenziell nicht als „wesentliche“ Änderung anzusehen, weil es sich dabei um lediglich technische Regelungen handelt, die für die Unterzeichnenden typischerweise keine ausschlaggebende Bedeutung haben dürften. Auch die in Art. 1 § 7 vorgesehene Verordnungsermächtigung spricht dafür, dass die Unterzeichnenden ggf. eher von ergänzenden untergesetzlichen Regelungen für die Aufgabenerfüllung der Beschwerdestelle ausgehen konnten.

c) **Ausnahmetatbestand für kirchliche und politische Veranstaltungen (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 WerbeFG)**

In § 4 Abs. 1 Nr. 4 WerbeFG könnte klargestellt werden, dass auf entsprechende Veranstaltungen bezogene Ankündigungen von vornherein nicht unter das Werbeverbot des § 3 fallen (durch Streichung der Worte „kirchliche und politische“ oder auf andere Weise). Diese Änderung wäre unwesentlich und damit zulässig.

d) **Klarstellung zu Bahnhöfen und ZOB (§ 4 Abs. 1 Nr. 4, 5 WerbeFG)**

Auf die Unstimmigkeit beim Umgang mit dem ZOB könnte durch unwesentliche Änderung des GE reagiert werden. Der Aufnahme einer klarstellenden Regelung über den Umfang der Ausnahmeregelungen im Hinblick auf den Zentralen Omnibusbahnhof oder den ÖPFV insgesamt kommt aufgrund der Singularität des ZOB keine wesentliche Bedeutung zu.

Das Gleiche gilt für eine Änderung der Begründung des GE mit dem Ziel, die Unanwendbarkeit des WerbeFG auf S-, Regional- und Fernbahnhöfe klarzustellen.

e) *Transparenz, Veröffentlichungspflicht (§ 5 Abs. 2 WerbeFG)*

Der Verstoß der Regelungen zu Transparenz und Veröffentlichungspflichten gegen das Bestimmtheitsgebot und das Begründungserfordernis könnte möglicherweise durch Präzisierung und Ergänzung der Vorschrift und ggf. zusätzlich eine Änderung der Begründung behoben werden, indem Umfang und Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht näher geregelt und/oder erläutert wird. Ob dies zu „wesentlichen“ Änderungen des GE führen würde, hängt von der konkreten Umsetzung ab und kann daher hier nicht abschließend beurteilt werden. Würde allerdings die Regelung erhalten bleiben und ggf. sogar ausgebaut werden, könnte insoweit wiederum das Koppelungsverbot (vgl. oben I.) berührt sein.

f) *Verordnungsermächtigung (§ 7 Nr. 3 WerbeFG)*

Der Verstoß gegen das Konkretisierungsgebot des Art. 64 Abs. 1 Satz 2 VvB durch die Verordnungsermächtigung an den Senat zum Erlass von Vorschriften über das Verfahren für die „Entgegennahme sonstiger Zuwendungen“ in § 7 Nr. 3 WerbeFG ließe sich beheben, ohne von einem entgegenstehenden Willen der Unterstützenden ausgehen zu müssen. Dies folgt daraus, dass es dem Gesetzentwurf jenseits der Regelung zur Verordnungsermächtigung an jedweden Anknüpfungspunkt zu Zuwendungen fehlt, und sein Ziel auch nach der Darstellung der Trägerin auf der Unterschriftenliste und ihren Werbekarten darauf gerichtet ist, Außenwerbung im öffentlichen Raum deutlich zu reduzieren. Der mutmaßliche Wille der Unterstützenden dürfte daher darauf gerichtet sein, mit ihren Unterschriften eine Zurückdrängung von Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen sowie von Außenwerbung im öffentlichen Raum zu befördern. Die Schaffung einer rechtlichen Grundlage zur Regelung des Verfahrens für die Entgegennahme sonstiger Zuwendungen dürfte dagegen nicht ihrem Erwartungshorizont entsprechen. Eine Streichung der Verordnungsermächtigung in § 7 Nr. 3 WerbeFG käme daher als zulässige Mängelbeseitigung nach § 17 Abs. 3 AbstG in Betracht, nicht aber eine Ergänzung des Wortlauts des Volksbegehrens um zusätzliche Regelungen zu Zuwendungen oder gar einer entsprechenden Änderung der Gesetzesbezeichnung.

g) *Verständnis von „öffentlichem Verkehrsraum“ (§ 2 Abs. 13 BauO Bln)*

In der Begründung des GE könnte klargestellt werden, dass Werbung im Inneren von Gebäuden nicht „Außenwerbung“ im Sinne des Gesetzes ist, um eine etwaige Irreführung über den Inhalt des vorgeschlagenen Gesetzes gemäß § 2 Abs. 13 BauO Bln EF auszuschließen. Diese Änderung wäre unwesentlich, da ohnehin nicht recht klar ist, auf welche konkreten Gebäude sich die missverständliche Formulierung beziehen soll.

h) *Generelles Verbot von Fremdwerbung (§ 10 Abs. 1 S. 1 BauO Bln)*

Eine Korrektur des generellen Verbotes von Fremdwerbung wäre in jedem Fall so weitreichend, dass sie als „wesentlich“ und damit als nicht behebbarer Zulässigkeitsmangel im Sinne von § 17 Abs. 3 AbstG anzusehen wäre:

- (1) Der Verstoß gegen die Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1, 12 Abs. 1 und – möglicherweise – Art. 5 Abs. 1 GG könnte vermieden werden, indem das generelle Verbot von Fremdwerbung in § 10 Abs. 1 BauO Bln EF komplett gestrichen wird. Damit würden auch die Ausnahmetatbestände in § 10 Abs. 1 Nr. 1 -9 BauO Bln EF entfallen. Erhalten werden könnte die Höhenbegrenzung für Eigenwerbung (ggf. Integration von Nr. 1 der Regelung in Abs. 3). Eventuell könnte diese dabei auf die – dann generell zulässigen – Anlagen der Fremdwerbung erstreckt werden. Weiter könnten erhalten bleiben die verschärften Gestaltungsanforderungen in Abs. 3 (Wechselwerbung). Im Ergebnis blieben dann Anlagen der Fremdwerbung auf Privatgrundstücken und auf Straßenland in Misch-, Kern-, Urbanen-, Gewerbe- und Industriegebieten erlaubt, würden aber den verschärften Gestaltungsanforderungen unterliegen.

- (2) Mit Blick auf die nicht zweifelsfreie – hier aber noch bejahte – Landesgesetzgebungskompetenz könnte daran gedacht werden, die Begründung des GE so zu verändern, dass der Aspekt des Verunstaltungsschutzes als Zweck des Gesetzes in den Vordergrund gerückt wird. Auch dann wäre aber nach der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, wie oben dargelegt, ein pauschales Verbot für alle Baugebiete ohne weitere Differenzierungen wegen des Verstoßes gegen Grundrechte unzulässig. Solche Differenzierungen müssten dann in den GE aufgenommen werden. Ob insoweit Abstufungen und Kriterien gefunden werden können, die, gemessen am Zweck des Verunstaltungsschutzes und der öffentlichen Sicherheit, sinnvoll und sachgerecht sind, kann hier nicht beurteilt werden.
- (3) Daran zu denken wäre schließlich, statt des im GE enthaltenen bauplanungsrechtlichen Verbotes von Werbeanlagen ein (nur) straßenrechtliches zum formulieren. Ob ein solches mit sachlichen Gründen zu rechtfertigen wäre und den Intentionen der Initiative entspräche, kann hier nicht beurteilt werden.

Die aufgezeigten, denkbaren Änderungen des GE und/oder der Gesetzesbegründung überschreiten aber in jedem Fall die Schwelle der „Wesentlichkeit“ und wären als unzulässige „Änderung des Gegenstandes des Volksbegehrens“ im Sinne von § 17 Abs. 3 AbstG anzusehen. Das gilt zunächst für die unter (1) genannte Alternative: Durch die vollständige Streichung des Verbotes von Fremdwerbung würde sich die Tragweite der Änderungen der BauO Bln deutlich verringern. Das wesentliche Ziel des Gesetzentwurfs, die Entfernung von Werbung aus dem öffentlichen Straßenraum einschließlich der von diesem aus einsehbaren Privatgrundstücke, würde nicht erreicht. Unabhängig vom Umfang etwa zu ergänzender, differenzierender Ausnahmen müsste das angestrebte generelle Verbot jedenfalls substantiell aufgeweicht werden. Das Ergebnis wäre etwas qualitativ Anderes, als von der Initiative propagiert: Die Stadt wäre nicht „werbefrei“, sondern Werbung würde nur stärker beschränkt, als es im geltenden Recht der Fall ist. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass sich ein Teil der Unterzeichnenden nicht für einen derart reduzierten Regelungsvorschlag ausgesprochen hätte.

Das gleiche gilt für die unter (2) genannte etwaige Neufassung der Begründung des GE. Dies würde, wie oben dargestellt, die Änderung des Gesetzeszwecks voraussetzen, der für die Motivation der Unterzeichnenden häufig ausschlaggebend gewesen sein wird. Nicht unwahrscheinlich ist es zudem, dass die in diesem Zusammenhang neu zu formulierenden, differenzierenden Kriterien Anlass für Meinungsverschiedenheiten über die Ausgestaltung und Reichweite etwaiger Ausnahmetatbestände für Werbung bieten würden, die einen Unterstützenden von der Unterschrift hätten abhalten können.

Schließlich spricht auch bei einer Reduzierung des Verbotes auf das öffentliche Straßenland durch Umdeutung in eine straßenrechtliche Regelung viel dafür, dass es sich – sofern überhaupt möglich – um eine wesentliche Änderung handeln würde, da hiervon die Gesamtstruktur der Regelungen und insbesondere der dem Gesetz zugrunde gelegte Interessenausgleich zwischen Privaten und öffentlichen Belangen grundlegend verändert werden würde.

Insgesamt ist daher eine Änderung von § 10 Abs. 1 S. 1 BauO Bln EF im Wege der Mängelbeseitigung nicht möglich.

i) Übergangsregelungen (§§ 81, 89 BauO Bln EF, § 8 WerbeFG)

Die Inkrafttretens- und Übergangsvorschriften im GE könnten konsolidiert werden; das könnte – je nach Vorgehensweise – wohl ohne wesentliche Änderungen erfolgen.

VI. Gesamtwürdigung

Festzustellen ist, dass der vorgelegte GE insgesamt unzulässig gemäß § 12 Abs. 2 AbstG ist. Zwar können einige der festgestellten Mängel durch unwesentliche Änderungen des Entwurfs

oder seiner Begründung beseitigt werden; Art. 1 des GE könnte so möglicherweise insgesamt geheilt werden. Die Verstöße gegen das Koppelungsverbot sowie die Verstöße des Art. 2 GE gegen Grundrechte von Grundstückseigentümern und -eigentümerinnen sowie Werbetreibenden ließen sich aber – wenn überhaupt – nur durch wesentliche Eingriffe in die Struktur und den Regelungsgehalt des GE beheben. Das gilt insbesondere für den vollständigen Verzicht auf Art. 2 des GE, denn es kann nicht angenommen werden, dass alle Unterzeichnenden das Volksbegehren auch dann unterstützt hätten, wenn es nur das WerbeFG zum Gegenstand gehabt hätte. Die genannten Verstöße führen jeweils bereits für sich genommen zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens.

Zwei Abschriften sind beigelegt.

Im Auftrag

