

Antwort

der Landesregierung
auf die Kleine Anfrage 672
des Abgeordneten Christoph Schulze
BVB/Freie Wähler Gruppe
Drucksache 6/1531

Nutzung von öffentlichen Verkehrsflächen durch Bürgerinnen, Bürger und Bürgerinitiativen

Wortlaut der Kleinen Anfrage 672 vom 26.05.2015:

Wie allseits bekannt, befinden sich die wesentlichen öffentlichen Flächen in Städten und Gemeinden im Besitz der Kommunen, wie z. B. Dorfplätze, Marktplätze in der Stadt, Straßen, Parks, Bahnhofsvorplätze. Allgemein wird angenommen, dass diese öffentlichen Plätze der allgemeinen Nutzung durch die Bürgerinnen und Bürger erlaubnisfrei unterliegen, und Bürgerinnen und Bürger diese Plätze nutzen dürfen, ohne hierfür Erlaubnisse beantragen oder Gebühren bezahlen zu müssen, solange sie im Rahmen des bürgerlichen Engagements oder der allgemeinen Freizügigkeit sind und nicht gewerbliche oder kommerzielle Zwecke erfolgen.

Nunmehr stellt sich im Rahmen von der Arbeit von Parteien, Wählervereinigungen, Bürgerinitiativen und Bürgern im Rahmen ihrer kommunalen bürgerschaftlichen Arbeit die Situation dar, dass in einigen Gemeinden im Land Brandenburg sich die Gemeindeverwaltung und die hauptamtlichen Bürgermeister erlauben, den Bürgerinnen und Bürgern Vorschriften für die Nutzung von öffentlichen Verkehrsflächen machen zu dürfen.

So ist es an verschiedenen Stellen vorgekommen, dass Bürgermeister bzw. Hauptverwaltungsbeamte oder Ordnungsämter Bürgerinnen und Bürgern untersagt haben, auf Marktplätzen, in Parks und auf Bahnhofsvorplätzen, die jeweils den Kommunen gehören und die als öffentliche Verkehrsflächen gewidmet sind, Unterschriften zu sammeln oder Informationsstände zu machen. In besonderen Fällen wurden den Bürgerinnen und Bürgern hierzu direkte Vorschriften durch die Ordnungsbehörden gemacht und es wurden entsprechende Gebühren erhoben sowie bei Nichteinhaltung der Vorschriften sogar Ordnungs- und Bußgelder verhängt. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass es sich in diesem Zusammenhang nicht um kommerzielle Tätigkeiten handelte, sondern um Unterschriftensammlungen im Rahmen von

bürgerschaftlichem Engagement für politische Aktivitäten in Gemeinden, Städten, Kreisen oder dem Land Brandenburg.

In diesem Zusammenhang stellt sich dann schon die Frage, ob Kommunen überhaupt diese Rechte haben, Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen ihrer Freizeittätigkeit und ihres ehrenamtlichen politischen Engagements im Rahmen der Freizügigkeit nach dem Grundgesetz diese Art von Vorschriften machen dürfen und Direktionsrechte auf öffentlichen Plätzen ausüben dürfen, so z. B. das Sammeln von Unterschriften auf öffentlichen Plätzen zu untersagen.

Aus diesem Grunde frage ich die Landesregierung:

1. Trifft es zu, dass öffentliche Verkehrsflächen, wie Marktplätze, Dorfplätze, Parkanlagen etc. dem allgemeinen, öffentlichen Nutzungsrecht und der allgemeinen Freizügigkeit unterliegen?
2. Können Bürgerinnen und Bürger diese entsprechenden Plätze für ihre politischen Aktivitäten, z.B.
 - a. Argumentationen,
 - b. Aufbau eines Infostandes (außerhalb von Wahlkampfzeiten) oder
 - c. Unterschriftensammlungen nutzen?
3. Ist es ausreichend, wenn Bürgerinnen und Bürger der jeweiligen Gemeinde oder Stadtverwaltung vorab anzeigen, dass sie diese Fläche zu nutzen gedenken? Ist es überhaupt notwendig, dass die Bürgerinnen und Bürger die jeweilige Gemeinde- oder Stadtverwaltung vorab informieren?
4. Haben Ordnungsämter oder Kommunen das Recht, Bürgerinnen und Bürgern diese Nutzung ohne triftige Gründe, die die öffentliche Ordnung und Verkehrssicherheit betreffen, zu untersagen?
5. Haben Kommunen und Ordnungsbehörden das Recht, Bürgerinnen und Bürgern für ehrenamtliche Tätigkeiten, die für nicht kommerzielle Zwecke erfolgen, sondern dem bürgerrechtlichen Engagement im Rahmen des Allgemeinwohls gewidmet sind, Gebühren zu verlangen? Wenn ja, auf welcher Rechtsgrundlage?
6. Haben Ordnungsbehörden oder Kommunen das Recht, Bürgerinnen und Bürgern oder Bürgerinitiativen Strafgebühren, Ordnungsgelder aufzuerlegen, wenn sie entgegen dem Willen einer Stadt- oder Gemeindeverwaltung öffentliche Flächen und Plätze nutzen, um dort Unterschriften zu sammeln, ganz gleich, ob mit oder ohne Infostand? (Viele Unterschriftensammlungen finden ja völlig ohne Infostand, sondern mit einer „Kladde“ in der Hand statt)

Namens der Landesregierung beantwortet der Minister des Innern und für Kommunales die Kleine Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung:

Eingang muss darauf hingewiesen werden, dass mit der vorliegenden Fragestellung mehrere Rechtsgebiete berührt sind und eine abschließende Prüfung ohne Kenntnisse der konkreten Umstände des Einzelfalls nicht möglich ist. Die Beantwortung kann sich daher nur auf die Darstellung der einzelnen rechtlichen Regelungen be-

schränken. Zu betrachten sind die Regelungen zum Straßenrecht, zu gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen und zum allgemeinen Ordnungsrecht sowie dem Versammlungsrecht.

Frage 1:

Trifft es zu, dass öffentliche Verkehrsflächen, wie Marktplätze, Dorfplätze, Parkanlagen etc. dem allgemeinen, öffentlichen Nutzungsrecht und der allgemeinen Freizügigkeit unterliegen?

zu Frage 1:

Sofern es sich bei der öffentlichen Verkehrsfläche um Straßen, Wege und Plätze handelt, die dem öffentlichen Verkehr im Sinne des § 2 Brandenburgisches Straßengesetz – BbgStrG - gewidmet sind, richtet sich die Benutzung nach § 14 Abs. 1 BbgStrG. Der Gebrauch der öffentlichen Straße ist danach jedermann im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften innerhalb der verkehrsüblichen Grenzen gestattet (Gemeingebrauch).

Bei gemeindlichen Einrichtungen im Sinne des § 12 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg – BbgKVerf - bestimmt § 12 Abs. 1 BbgKVerf, dass jedermann im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt ist, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen. Öffentliche Einrichtungen können auch Park- und Grünflächen sein, die nicht für den öffentlichen Verkehr gewidmet sind.

Frage 2:

Können Bürgerinnen und Bürger diese entsprechenden Plätze für ihre politischen Aktivitäten, z.B.

- a. Argumentationen,
- b. Aufbau eines Infostandes (außerhalb von Wahlkampfzeiten) oder
- c. Unterschriftensammlungen nutzen?

zu Frage 2:

Sofern es sich um eine öffentliche Straße im Sinne des Brandenburgischen Straßengesetzes handelt, ist für die Beantwortung entscheidend, ob die genannten politischen Betätigungen vom Gemeingebrauch des § 14 Abs. 1 BbgStrG gedeckt sind oder ob es sich um eine Sondernutzung im Sinne des § 18 Abs. 1 BbgStrG handelt. Hiernach ist jede über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung Sondernutzung. Sie bedarf der Erlaubnis der Straßenbaubehörde, in Ortsdurchfahrten der Erlaubnis der Gemeinde. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, darf sie die Erlaubnis nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde erteilen. Die Gemeinde kann durch Satzung bestimmte Sondernutzungen in den Ortsdurchfahrten und in den Gemeindestraßen von der Erlaubnispflicht befreien und die Ausübung regeln. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, bedarf die Satzung der Zustimmung der Straßenbaubehörde.

Bei der Prüfung, ob es sich um Gemeingebrauch oder eine erlaubnispflichtige Sondernutzung handelt, ist zum einen die Art der Straße und deren Widmung, zum anderen die ggf. bestehende örtliche Satzungsregelung zur Sondernutzung sowie die Art

der politischen Betätigung von Bedeutung. Grundsätzlich ist in der obergerichtlichen Rechtsprechung anerkannt, dass öffentliche Straßen als Forum des Gemeinwesens nicht ausschließlich der Fortbewegung, sondern auch dem vielfältigen Kontakt der Bürger und dem Austausch von Informationen und Meinungen dienen; auch dies sei dem Wortsinn nach „Verkehr“ und liege deshalb noch im Rahmen des Widmungszweckes einer solchen Straße. Die Nutzung einer Fußgängerzone in diesem Rahmen ist durch die Widmung gedeckt¹. Damit könnte die freihändige Verteilung von Zeitungen, Handzetteln, Flugblättern oder Tonträgern vom Gemeingebrauch gedeckt sein. Die Verwendung von Hilfsmitteln wie eines Standes oder eines Tisches, die geeignet sind, den Gemeingebrauch Dritter störend zu beeinträchtigen, könnte jedoch nach dieser Entscheidung zu einer anderen Bewertung führen.

Nach der Kommentierung ist demzufolge das Verteilen politischer Schriften noch vom Gemeingebrauch umfasst, zumal dieser verfassungskonform im Lichte der grundrechtlichen Werteordnung – hier speziell Art. 5 GG, der das Recht zur politischen Meinungsäußerung beinhaltet – interpretiert werden muss. Ebenso kann die Sammlung von Unterschriften vom Gemeingebrauch umfasst sein. Eine Grenze ist jedoch dort zu ziehen, wo der kommunikative, werbende oder kommerzielle Aspekt im Vordergrund steht. Soweit der Verkauf von einem Stand aus oder unter Aufstellung von Werbeträgern erfolgt, liegt kein Gemeingebrauch, sondern eine erlaubnispflichtige Sondernutzung vor, weil in diesem Fall regelmäßig von einer Behinderung des Straßenverkehrs auszugehen ist. Aus diesem Grunde ist jegliche ähnliche gegenständliche Inanspruchnahme der Straße z. B. durch Plakate, durch das Aufstellen von Informationstischen unabhängig davon, ob eine politische, künstlerische oder gewerbliche Zielsetzung zugrunde liegt, nicht mehr vom Gemeingebrauch erfasst (OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 16. 2. 2012 – OVG 1 N 68.11 –)².

Des Weiteren hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Bedeutung des Grundrechts der freien Meinungsäußerung und der verfassungsmäßige Rang der politischen Parteien nicht dazu zwingen, dass die Behörde - in Abweichung von ihrer sonst geübten Ermessenspraxis - einer Partei auch außerhalb der Zeiten unmittelbarer Wahlvorbereitung die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis zur Aufstellung zahlreicher parteieigener Plakatständer im innerstädtischen Verkehrsraum erteilt.

Bei öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde im Sinne des § 12 BbgKVerf können sich Einschränkungen der Nutzung aus dem Widmungszweck oder aus der Benutzungsordnung ergeben. Die Benutzung öffentlicher Einrichtungen kann auch privatrechtlich geregelt sein.

Sollte die politische Betätigung eine Versammlung im Sinne des § 14 des Versammlungsgesetzes sein, ist diese spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der zuständigen Behörde (im Land Brandenburg die Polizei als Versammlungsbehörde) unter Angabe des Gegenstandes der Versammlung oder des Aufzuges anzumelden.

Frage 3:

¹ OLG Düsseldorf NJW 1998, 2375 m. w. N.

² André Böttner, Praxis der Kommunalverwaltung – BbgStrG Erläuterungen zu § 14 BbgStrG m. w. N.

Ist es ausreichend, wenn Bürgerinnen und Bürger der jeweiligen Gemeinde oder Stadtverwaltung vorab anzeigen, dass sie diese Fläche zu nutzen gedenken? Ist es überhaupt notwendig, dass die Bürgerinnen und Bürger die jeweilige Gemeinde- oder Stadtverwaltung vorab informieren?

zu Frage 3:

Nach § 18 Abs. 1 Satz 4 BbgStrG kann die Gemeinde durch Satzung bestimmte Sondernutzungen in den Ortsdurchfahrten und in den Gemeindestraßen von der Erlaubnispflicht befreien und die Ausübung regeln. Enthält die Satzungsregelung keine Bestimmung, dass für bestimmte Formen der Sondernutzung eine Anzeige ausreichend oder von der Erlaubnispflicht befreit ist, wäre für jede Art der Sondernutzung eine Erlaubnis und damit zwingend auch ein vorgeschalteter Antrag erforderlich.

Frage 4:

Haben Ordnungsämter oder Kommunen das Recht, Bürgerinnen und Bürgern diese Nutzung ohne triftige Gründe, die die öffentliche Ordnung und Verkehrssicherheit betreffen, zu untersagen?

zu Frage 4:

Die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis ist ein Verwaltungsakt, der nach pflichtgemäßem Ermessen der Straßenbaubehörde zu bescheiden ist.

Nach § 20 Abs. 1 BbgStrG kann die für die Erteilung der Erlaubnis zuständige Behörde für den Fall, dass eine Straße ohne die erforderliche Erlaubnis benutzt wird oder Auflagen nicht eingehalten werden, die erforderlichen Maßnahmen zur Beendigung der Benutzung oder zur Erfüllung der Auflagen anordnen.

Ohne Rechtsgrund haben die Ordnungsämter kein Untersagungsrecht. Voraussetzung für ein Eingreifen der Ordnungsbehörden nach § 13 Abs. 1 des Ordnungsbehördengesetzes ist eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr).

Versammlungen unter freiem Himmel können unter den Voraussetzungen des § 15 des Versammlungsgesetzes von der zuständigen Behörde aufgelöst oder verboten werden.

Frage 5:

Haben Kommunen und Ordnungsbehörden das Recht, Bürgerinnen und Bürgern für ehrenamtliche Tätigkeiten, die für nicht kommerzielle Zwecke erfolgen, sondern dem bürgerrechtlichen Engagement im Rahmen des Allgemeinwohls gewidmet sind, Gebühren zu verlangen? Wenn ja, auf welcher Rechtsgrundlage?

zu Frage 5:

Gemäß § 21 Abs. 1 BbgStrG können für Sondernutzungen Sondernutzungsgebühren erhoben werden. Sie stehen in Ortsdurchfahrten den Gemeinden, im Übrigen dem Träger der Straßenbaulast zu. Die Landkreise und Gemeinden können nach § 21

Abs. 2 Satz 2 BbgStrG die Gebühren durch Satzung regeln, soweit ihnen die Sondernutzungsgebühren zustehen.

Die Benutzung einer Straße über den Allgemeingebrauch hinaus ohne Erlaubnis ist nach § 47 Abs.1 Nr. 2 BbgStrG eine Ordnungswidrigkeit. Zuständige Verwaltungsbehörde sind die Straßenbaubehörden.

Für die Ordnungsbehörden gilt grundsätzlich § 45 des Ordnungsbehördengesetzes. Hiernach richtet sich die Erhebung von Gebühren einschließlich Auslagen für Amtshandlungen der Ordnungsbehörden nach dem Gebührengesetz für das Land Brandenburg und den hierzu erlassenen Gebührenordnungen.

Nach der hier einschlägigen Gebührenordnung des Ministers des Innern – GebOMI -, hier Tarifstelle 8, ergibt sich keine Grundlage zur Gebührenerhebung.

Frage 6:

Haben Ordnungsbehörden oder Kommunen das Recht, Bürgerinnen und Bürgern oder Bürgerinitiativen Strafgebühren, Ordnungsgelder aufzuerlegen, wenn sie entgegen dem Willen einer Stadt- oder Gemeindeverwaltung öffentliche Flächen und Plätze nutzen, um dort Unterschriften zu sammeln, ganz gleich, ob mit oder ohne Infostand? (Viele Unterschriftensammlungen finden ja völlig ohne Infostand, sondern mit einer „Kladde“ in der Hand statt)

zu Frage 6:

Die Benutzung einer Straße über den Allgemeingebrauch hinaus ohne Erlaubnis ist nach § 47 Abs.1 Nr. 2 BbgStrG eine Ordnungswidrigkeit. Zuständige Verwaltungsbehörde sind die Straßenbaubehörden.

Die Sammlung von Unterschriften ohne Verwendung eines Infostandes dürfte vom Gemeingebrauch gedeckt sein, so dass hierfür Sondernutzungsgebühren und Bußgelder nicht zulässig wären. Insofern wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.