

**Vorlage – zur Kenntnisnahme –**

**Standpunkt des Senats zum Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über ein „Gesetz zur Regulierung von Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum (Antikommodifizierungsgesetz - AntiKommG)“**



Der Senat von Berlin  
StadtWohn II E 12 -  
Tel.: 90139 4353

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

V o r l a g e

- zur Kenntnisnahme –

des Senats von Berlin

über

Standpunkt des Senats zum Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über ein „Gesetz zur Regulierung von Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum (Antikommodifizierungsgesetz - AntiKommG)“

-----

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

### **A. Bezeichnung des Volksbegehrens, Prüfung der Unterstützungsunterschriften**

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. Der Antrag wird von erforderlichen mindestens 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.

### **B. Zulässigkeit des Volksbegehrens**

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat im Rahmen der ihr gemäß § 17 Absatz 2 AbstG obliegenden Prüfung festgestellt, dass das Volksbegehren formal, aber nicht materiell-rechtlich den Anforderungen an die Zulässigkeit eines Volksbegehrens entspricht.

## **AA) Formale Zulässigkeit des Antrags**

Trägerin des Volksbegehrens „Volksentscheid Berlin Werbefrei“ sind die Personen Yasmin Abraham, Fadi El-Ghazi und Kerstin Stark. 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)“.

## **BB) Materielle Zulässigkeit des Antrags**

Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens ist – in der vorliegenden Fassung des Gesetzentwurfs (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, 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. Auch einige Regelungen des in Art. 1 des GE enthaltenen Werbefreiheitsgesetzes (WerbeFG) sowie das Zusammenspiel beider Artikel 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. Insgesamt muss daher das Volksbegehren als unzulässig bewertet werden; auch eine Beschränkung auf Art. 1 des GE kommt nicht in Betracht.

### **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 Gesetzgebungsvorgangs 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 („Pflegerstand“), 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 abgeleitet ist, das in Berlin in gleicher Weise gilt (Art. 1 Abs. 3 VvB i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG), 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 Grundrechte 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 (BlnVerfGH, 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) Landeskompentenz**

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 Obergericht 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 Fremdwerbbeanlagen 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-Bülow, 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 Raumes“ 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“ auswirkten, 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 konkret 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 der Rechtsprechung unzulässig. Denn er nimmt auf 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 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 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 Gesetzessystematik 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 Omnibusbahnhofes 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, ausgeschlossen 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, Informationsfreiheitsgesetz, 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 vorgesehene 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 hinausgehende Eindruck erweckt, dass mit der Regelung eine Veröffentlichung aller Werbe- und Sponsoringvereinbarungen 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 Informationszugang in Einklang zu bringen sind. Jedenfalls erweckt die Begründung den Eindruck, der Anwendungsbereich der Vorschrift sei wesentlich größer, als er es tatsächlich ist.

Die Regelung in Verbindung mit ihrer Begründung verstößt daher gegen das Bestimmtheitsgebot 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 Vorschriften über das Verfahren für die „Entgegennahme sonstiger Zuwendungen“. Die Regelung verstößt gegen das Konkretisierungsgebot des Art. 64 Abs. 1 Satz 2 VvB. Danach müssen Inhalt, 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 gegenüber 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 Sinnzusammenhang der Norm mit anderen Vorschriften, das Ziel, das die gesetzliche Regelung insgesamt verfolgt, und die Entstehungsgeschichte können zur Auslegung herangezogen werden (BVerfGE, a.a.O.).

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

Der Gesetzeswortlaut enthält lediglich eine Ermächtigung an den Senat durch Rechtsverordnung Vorschriften über das Verfahren für die Entgegennahme sonstiger Zuwendungen zu erlassen. 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 „Koppelungsverbot“ (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 BauOBln 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 Volksgesetzentwürfen 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 Bezirksämter 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, Urte. 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 unzulässige, 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 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 jedwedem 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 behebbare 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.

### **CC. 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 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.

### **C. Stellungnahme des Senates**

Der Senat begrüßt die Diskussion über zunehmende Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum. Der Senat ist der Auffassung, dass Werbung im öffentlichen Raum weder verunstaltend oder belästigend wirken darf, noch dass durch Werbung oder Sponsoring die Neutralität des Staates beeinträchtigt werden soll.

Der Senat lehnt jedoch das aus dem vorgelegtem Gesetzesentwurf resultierende absolute Verbot kommerzieller Werbung und von Sponsoring ab. Es beeinträchtigt und schädigt in dieser Form die Arbeit und das Engagement vieler Berliner Einrichtungen, Vereine und Initiativen insbesondere in den Bereichen Sport und Kultur.

Die vorhandenen rechtlichen Regelungen sind ausreichend, um einer Verunstaltung des öffentlichen Raums oder einer Verletzung der staatlichen Neutralitätspflicht entgegen zu wirken und die Interessen des Staates, der Bevölkerung, der Werbewirtschaft und der werbenden Unternehmen angemessen zu berücksichtigen. Wie schon in der Vergangenheit sieht sich der Senat auch in Zukunft im Sinne der genannten Grundsätze der Regulierung von Werbemaßnahmen im öffentlichen Raum verpflichtet und überprüft diese regelmäßig auf ihre Wirksamkeit

## **I. Zu Artikel 1 AntiKommG = Gesetz zur Regulierung von Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen (Werbefreiheitsgesetz –WerbeFG)**

Der Senat lehnt das im WerbeFG absolute statuierte Werbe- und Sponsoringverbot ab.

Eine wirtschaftliche Nutzung der Dienstgrundstücke, -gebäude und -räume ist, immer unter Wahrung der Neutralitätspflicht des Staates, grundsätzlich wünschenswert. Sponsoring zur Förderung und Unterstützung bestimmter öffentlicher Aufgaben muss weiterhin möglich sein, auch hierbei immer unter Beachtung, dass schon der Anschein, die Integrität des Staates und seiner Organe könnte gefährdet werden, zu vermeiden ist.

### **1. Auswirkung des Artikel 1 AntiKommG (WerbeFG) auf Sport und Eventveranstaltungen**

Ein grundsätzliches Werbe- und Sponsoringverbot hätte für Sport- und Eventveranstaltungen, auf Unternehmen und öffentlich-rechtliche Anstalten des Landes Berlin erhebliche Folgen und finanzielle Auswirkungen.

Das beabsichtigte Werbeverbot verhindert Sport- und Kultursponsoring und kann dazu führen, dass Sport- und Eventveranstaltungen jeglicher Art im Land Berlin nicht mehr möglich sind. Sportvereine, gewerbliche Sportanbieter (Proficlubs) und Veranstalter (z.B. SCC Events) würden in ihrer Wirtschaftlichkeit erheblich eingeschränkt und in ihrer Existenz bedroht. Die Durchführung von Großveranstaltungen im Amateursport könnte nicht mehr gewährleistet werden.

§ 3 Abs. 1 WerbeFG untersagt Werbung und Sponsoring in allen öffentlichen Einrichtungen. Die Regelung differenziert nicht danach, ob die öffentliche Hand Werbung anbringt oder ob ein Dritter (Nutzer) auf seine Sponsoren hinweist. Es spielt demnach keine Rolle, ob z. B. SenInnDS Werbeflächen vermietet oder ein Nutzer im Rahmen einer Sportveranstaltung oder eines Konzertes in jeglicher möglichen öffentlichen Einrichtung Werbung anbringt. Hierunter fallen nicht nur Schulen oder Behördengebäude sondern sämtliche öffentliche Einrichtungen, beispielsweise Sporthallen, Fußballplätze sowie auch öffentliche Veranstaltungsflächen wie die Waldbühne oder das Maifeld. Selbst die Trikotwerbung der Sportler ist von diesem Werbeverbot umfasst.

Es ist zunächst im Grundsatz jede Werbung untersagt. Diese (weite) wortlautgetreue Auslegung entspricht dem Gesetzeszweck des § 1: „Schutz der Bevölkerung und des Einzelnen vor Belästigung und Beeinflussung durch Werbung in öffentlichen Einrichtungen“.

In § 3 Abs. 2 WerbeFG erfolgt eine Ausnahme soweit Räume Dritten zur Nutzung überlassen werden. Die Träger des Volksbegehrens übersehen, dass Werbung in Sportanlagen vorwiegend auf Freiflächen stattfindet und im Regelfall nicht in Räumen angebracht wird. Die Folge des Verbots wird sein, dass es bei einem Fußballspiel weder Banden- noch Trikotwerbung geben darf. Dies bedeutet nicht nur, dass bei sämtlichen sportlichen Großveranstaltungen, welche im Übrigen einen erheblich positiven Einfluss auf die

Stadtreidite und das Wohl der Bürgerinnen und Bürger haben, nicht mehr geworben werden darf. Beispiele sind unter anderem (Fußball-) Länderspiele, Bundesligaspiele, DFB-Pokalfinale, Leichtathletik-Europameisterschaft, aber auch Konzerte in der Waldbühne oder dem Olympiastadion. Die Folge ist, dass all dies wegfallen dürfte und solche Ereignisse in Berlin schwerlich stattfinden würden. Mit dem Werbeverbot entfällt das Sport- und Eventsponsoring, weil der Sponsor nicht nach außen in Erscheinung treten darf. Den Sportveranstaltungen und Vereinen fehlt dann die notwendige finanzielle Unterstützung.

Das WerbeFG würde auch den Breitensport in Berlin massiv einschränken und sich erheblich zu Lasten der Berliner Bürgerinnen und Bürger auswirken. Gerade Amateurvereine sind auf Sponsoren angewiesen. Sponsoren finanzieren ganz oder teilweise zum Beispiel die Anschaffung von Trikots. Wenn das entfällt, müssen Sportler selbst bzw. im Bereich des Jugendsportes Eltern der Sport treibenden Kinder die Trikots, Bälle oder sonstige Ausstattung finanzieren. Nicht nur in sozial schwächeren Schichten dürfte dies zu erheblichen Problemen und Konflikten führen. Viele Erwachsene, Senioren, Kinder und Jugendliche könnten sich eine Teilnahme am sportlichen Leben nicht mehr leisten. Der wettbewerbliche Amateur- und Breitensport wäre in seiner Existenz umfassend bedroht.

Vom Werbeverbot ist nach § 4 Abs. 1 Ziffer 3 WerbeFG nur die Bewerbung und das Sponsoring „sportlicher öffentlicher Einrichtungen“ und für „Sportstätten“ möglich. Dass eine öffentliche Einrichtung / Sportstätte ohne Nennung eines Sponsors gefördert wird, dürfte wohl die absolute Ausnahme sein. Eine Ausnahme für den gesponserten Sportverein oder den Nutzer sieht der Gesetzestext nicht vor.

Die Ausnahme in § 4 Abs. 1 Ziffer 4 WerbeFG gilt lediglich für Werbeanlagen an Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und an öffentlichen Sanitäreinrichtungen. Im Weiteren soll dort lediglich über sportliche Veranstaltungen unterrichtet werden dürfen.

An dieser Stelle wird bereits im Hinblick auf die massiven Folgen für sportliche Großveranstaltungen sowie den Breitensport durch Artikel 2 AntiKommG auf die Änderung der Bauordnung für Berlin verwiesen. Die Bezeichnung in § 2 BauO (Entwurf) bestimmt explizit Anlagen der Außenwerbung und benennt insbesondere Schilder, Beschriftungen, Lichtwerbungen, Schaukästen und weitere Flächen. Hierbei fällt bereits ins Gewicht, dass an diversen Anlagen, Sporthallen bzw. Sportplätzen Werbung außen angebracht ist. Auch die normierten Ausnahmetatbestände greifen nicht. Wie sich aus der Gesetzesbegründung herauslesen lässt, Seite 9 zu § 10 Absatz 1 Satz 2 Ziffer.1 BauO (Entwurf), muss zwischen Werbung und Anlage eine Konnexität bestehen. Dort heißt es:

*„Abzustellen ist auf die Tätigkeit, die der Werbung Treibende ausübt und nicht auf das Produkt, für das er wirbt. Bei einer Werbeanlage an der eigenen Leistungsstätte kann es immer nur um ausschließliche oder zumindest vorwiegende Eigenwerbung und nicht um Fremdwerbung gehen.“*

Damit entfällt sämtliche Außenwerbung bei Sportanlagen. Der Ausnahmetatbestand aus § 10 Absatz 1 Satz 2 Ziffer 3 BauO (Entwurf), wonach Werbeanlagen an und auf Sportanlagen zulässig wären, gilt nämlich nicht für nach außen gerichtete Werbung. Die Werbung in öffentlichen Einrichtungen, wo sich die Sportstätten befinden, bleibt nach dem WerbeFG verboten.

Die Gesetzesbegründung lässt auch die Vermutung zu, dass auch Werbung im städtischen Raum, welche temporäre stationäre Veranstaltungen betrifft, wie z. B. den Berlin Marathon, unter die Verbotsvorschriften fallen können, da dort für große Firmen, welche keinen unmittelbaren Bezug zu einem Geschäftsstandort haben, geworben wird. Diese Veranstaltungen wären sodann ebenfalls nicht mehr durchführbar.

## 2. Die VV Werbung

Mit der VV Werbung vom 11. Januar 2011, ABI. Nr. 4, Seiten 126 und 127, ist bereits sichergestellt, dass Werbung nur zulässig ist, wenn der Anschein einer möglichen Beeinflussung bei der Wahrnehmung des Verwaltungshandelns nicht zu erwarten ist. Werbung ist danach insbesondere nur zulässig, wenn jeder Einfluss auf die Inhalte der staatlichen Tätigkeit auszuschließen ist.

Nach Abschnitt 2 -Grundsätze- der VV Werbung ist deren Ausgangspunkt die „grundsätzlich wünschenswerte“ wirtschaftliche Nutzung der Dienstgrundstücke, -gebäude und -räume unter „Ausschöpfung aller vertretbaren Einnahmequellen“.

Dabei gelten folgende Einschränkungen:

- keine Bevorzugung bestimmter Branchen und Anbieter,
- keine verdeckte Subventionierung,
- die Interessen des Landes Berlin dürfen nicht beeinträchtigt werden.

Durch die wirtschaftliche Nutzung dürfen – neben anderen - folgende Grundsätze nicht beeinträchtigt werden:

- Unparteilichkeit und Uneigennützigkeit der Verwaltung und ihrer Angehörigen,
- Wahrung der Persönlichkeitsrechte und Einhaltung einer „Zumutbarkeitsgrenze“ bei Bürgern und Bürgerinnen und Dienstkräften.

Nach Abschnitt 4 – Kommerzielle und sonstige Werbung – darf grundsätzlich auch für kommerzielle und andere rechtmäßige Zwecke geworben werden. Auszuschließen ist jedoch Werbung mit folgendem Inhalt:

- Werbung, die gegen rechtliche Bestimmungen oder das öffentliche Wohl verstößt,
- Werbung religiösen, weltanschaulichen oder politischen Inhalts,
- Werbung, deren Inhalt oder Aufmachung gegen die guten Sitten verstößt oder aufdringlich wirkt,
- Werbung für Sucht- und Genussmittel (Alkohol, Nikotin, Fast Food und Ähnliches) an Orten, die überwiegend von Kindern und Jugendlichen besucht werden, zum Beispiel Schulen und Jugendheimen,
- Werbung, die im Bezug zur Aufgabenstellung der Behörde steht.

Nach Abschnitt 8 – Politische Betätigung – darf für und durch Parteien, andere politische oder parteigebundene beziehungsweise parteinahe Organisationen, Bürgerinitiativen, vergleichbare Einrichtungen, politisch agierende Einzelpersonen und deren Veranstaltungen keine Werbung oder Propaganda betrieben werden. Dies betrifft insbesondere den Verkauf, die Verteilung, Anbringung oder Auslage von Werbe- und Informationsmaterial sowie die Plakatierung von Druck- oder handschriftlichen Erzeugnissen.

Auswirkung auf § 3 WerbeFG:

Kommerzielle Werbung wäre nur noch in Räumen zulässig, die Dritten zur Nutzung überlassen werden. Unmittelbare Einnahmen aus Werbung auf / an / in Dienstgrundstücken, -gebäuden und -räumen wären damit nicht mehr möglich.

Die Möglichkeit, den wirtschaftlichen Vorteil, den Dritte durch Werbung in Räumen ziehen, die ihnen zur Nutzung überlassen wurden, bei der Bemessung des Nutzungsentgeltes angemessen zu berücksichtigen, bleibt davon unberührt, könnte bei der Preisbildung jedoch kaum entsprechend den bestehenden Möglichkeiten Ausfälle kompensieren.

Auswirkung auf § 4 WerbeFG:

Mit der Ausnahme des Werbeverbots für „steuerbegünstigte Körperschaften im Sinne des § 51 Abgabeordnung“ also für Körperschaften und Personenvereinigungen, die ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke (steuerbegünstigte Zwecke) verfolgen, würde Werbung „religiösen, weltanschaulichen oder politischen Inhalts“, die bisher auszuschließen ist, nunmehr zum Teil erst ermöglicht. Die staatliche Neutralität wäre insoweit nicht gewährt.

Die bestehenden VV Werbung gewährleisten dagegen ein Maximum an Neutralität in Bezug auf die finanzielle Unterstützung staatlicher / öffentlicher Einrichtungen durch Private. Sie sind ausreichend und bürgen für eine umfassende Transparenz des Sponsorings.

### **3. Finanzielle Auswirkung des Artikel 1 AntiKommG (WerbeFG) auf Landesunternehmen und öffentlich-rechtlichen Anstalten des Landes Berlin**

Das AntiKommG würde zu drastischen Mindereinnahmen für Unternehmen und Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin führen.

So geht die BVG für Werbung anderer von Mindereinnahmen in Höhe von mindestens 2 Mio. Euro im Jahr aus. Für die Eigenwerbung geht die BVG davon aus, dass weiterhin, wie bisher, Eigenwerbung - einschließlich Werbung zu den VBB-Tarifprodukten – im BVG-Umfeld (Flächen an und in Fahrzeugen, in U-Bahnhöfen sowie an Wartehallen) veröffentlicht werden darf, da es sich um die "Stätte" der Leistung handelt.

Im Jahr 2017 hat VisitBerlin knapp 150.000 Euro für die reinen Medialeistungen im Out of Home Bereich an die entsprechenden Vermarkter gezahlt. VisitBerlin ist an zahlreichen Punkten in der Stadt vertreten, u.a. Flughafen Tegel, Flughafen Schönefeld, Hauptbahnhof, ZOB, S-Friedrichstraße, S-Zoo, S-Alexanderplatz, S-Messe Nord, U-Kaiserdamm. Die oben genannten Punkte sind für den Erfolg der Produkte (und des Berlin Tourismus) unerlässlich, da sie die Kunden direkt in den Ankunftssituationen / Orientierungsphasen in der Stadt „abholen“. Für diese Produkte ergeben sich aus den oben genannten Maßnahmen ausschließlich Werbekosten. Werbeerlöse erzielt visitBerlin lediglich aus der Vermietung von Werbeflächen in den Berlin Tourist Infos, also nicht im öffentlichen Raum.

Für die Messe Berlin würde sich der Wegfall der Werbeumsätze auf rund 3 Millionen Euro belaufen. Darüber hinaus entstünden aktuell nicht konkret zu beziffernde Einbußen durch ggf. fernbleibende Aussteller. Das Messegeschäft ist untrennbar mit der Werbung für Produkte und dazugehörige Dienstleistungen verbunden. Eine Einschränkung an dieser Stelle durch eine durch das Volksbegehren initiierte Gesetzgebung würde daher nicht nur die Messe Berlin als Unternehmen, sondern vor allem Berlin als Messestandort schädigen. Ferner könnten auf die Messe Berlin durch langfristig abgeschlossene Werbeverträge Vertragsstrafen zukommen.

Es sei hier bereits auf die wirtschaftlichen Auswirkungen einer weitreichenden Einschränkung von Außenwerbung hingewiesen, die bei Werbeunternehmen und ihren Zulieferern (z.B. Media- und Kreativagenturen, Druckereien) zu erheblichen Umsatzrückgängen führen wird. Der Verband der Außenwerber rechnet mit Einnahmeverlusten von ca. 177 Mio. Euro p.a. in Berlin. Das wird sich wiederum auf die Zahl der Arbeitsplätze auswirken, da die Erfahrung zeigt, dass sinkende Umsätze zu Arbeitsplatzabbau führen. Nicht zu beziffern sind die Auswirkungen für die werbenden Unternehmen selbst.

## II. Zu Artikel 2 AntiKommG (Änderung der Bauordnung für Berlin)

Der Senat teilt die Auffassung der Initiatoren, dass Außenwerbung nicht zu einer Verunstaltung des öffentlichen Raums und zu Belästigungen im öffentlichen Raum führen darf. Dies wird aber bereits durch die Bauordnung für Berlin (BauO Bln) ausreichend gewährleistet, die angemessen ein Ausufern von Werbeanlagen und eine damit verbundene Verunstaltung des öffentlichen Raums verhindert. Entsprechend dem Werbekonzept für die Stadt Berlin werden bereits jetzt Werbeanlagen nach dem Grundsatz "weniger und besser" quantitativ eingeschränkt.

Das Werbekonzept wurde entwickelt, um einen einheitlichen Umgang mit Stadtbild prägender Werbung festzulegen. Das Konzept dient im Wesentlichen der näheren Konkretisierung der für Werbeanlagen geltenden bauordnungsrechtlichen Gestaltungsregelungen. Ziel dieser Regelungen und damit auch Grundlage dieses Konzepts ist dabei nicht die positive Gestaltungspflege, sondern in erster Linie die Abwehr von verunstaltenden Werbeanlagen.

Im Werbekonzept über die Stadtbildverträglichkeit der verschiedenen Werbeträger ist eine genaue Definition auf die jeweiligen Stadtgebiete bezogen festgelegt. So ist insbesondere in kommerziellen Zentren durchaus ein gewisses Maß an Produktwerbung stadtbildverträglich, in besonders sensiblen Bereichen, z.B. der Umgebung von Denkmälern, aber stadtbildunverträglich und damit unzulässig. Der Gesetzentwurf differenziert die Stadträume dagegen nicht, öffentliche Räume werden stadtraumunabhängig alle gleichbehandelt.

Die durch Artikel 2 des AntiKommG geforderten Änderungen der BauO Bln, die in § 10 Absatz 1 BauO Bln Entwurf ein generelles Verbot von Außenwerbung mit Ausnahmen vorsehen, sind viel zu weitreichend und unangemessen. Sie sind deshalb abzulehnen. Werbung in der Stadt wird häufig als Symbol und Ausdruck einer modernen, aufstrebenden, wirtschaftlich wachsenden Gesellschaft angesehen. Seit über 100 Jahren wird auch das Bild Berlins von Werbung im öffentlichen Raum geprägt. Ein gewisses, reguliertes Maß an Werbung im öffentlichen Raum ist in großstädtischen Räumen angemessen und vertretbar. Der geltende § 10 BauOBln sieht zu recht kein grundsätzliches Verbot von Werbeanlagen innerhalb bebauter Ortsteile vor.

Der § 10 BauO Bln steht im Dritten Teil / Erster Abschnitt der BauO Bln, welcher sich mit der Gestaltung baulicher Anlagen befasst. § 10 BauO Bln konkretisiert die allgemeine Gestaltungsvorschrift des § 9 BauO in Bezug auf Werbeanlagen, indem weitere Anforderungen an die Gestaltung von Anlagen der Außenwerbung und Warenautomaten gestellt werden. Nach § 10 Absatz 2 BauO Bln gelten für Werbeanlagen, die bauliche Anlagen sind, die in der Bauordnung an bauliche Anlagen gestellten Anforderungen. Die Anforderungen an bauliche Anlagen sind in § 9 BauO Bln geregelt. So besagt § 9 Absatz 1 BauO Bln: „Bauliche Anlagen müssen nach Form, Maßstab, Verhältnis der Baumassen und Bauteile zueinander, Werkstoff und Farbe so gestaltet sein, dass sie nicht verunstaltet wirken“. Nach § 9 Absatz 2 BauO Bln dürfen bauliche Anlagen das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild nicht verunstalten.

§ 10 Absatz 2 BauO Bln fordert zusätzlich für Werbeanlagen, die keine baulichen Anlagen sind, dass diese weder bauliche Anlagen noch das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild verunstalten oder die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gefährden dürfen. Außerdem ist die störende Häufung von Werbeanlagen unzulässig.

Um beurteilen zu können, ob eine Werbeanlage verunstaltend wirkt, wird nach geltendem Recht jeweils eine Einzelfallbetrachtung vorgenommen.

Das geltende Recht differenziert zwischen Werbeanlagen in bestimmten Baugebieten, in im Zusammenhang bebauten Ortsteilen (§ 34 BauGB) und im baurechtlichen Außenbereich (§ 35 BauGB). Nach § 10 Absatz 3 Satz 1 BauO Bln sind bereits jetzt Werbeanlagen außerhalb

im Zusammenhang bebauter Ortsteile grundsätzlich unzulässig. Nur in den in § 10 Absatz 3 Satz 2 BauO Bln genannten Ausnahmefällen, wie z.B. Werbeanlagen an der Stätte der Leistung, ist Werbung zulässig. Gerade der Außenbereich unterliegt einem besonderen Schutz, hier würde Außenwerbung regelmäßig verunstaltend wirken.

Das geltende Recht berücksichtigt weiterhin, dass sich in bestimmten Baugebieten Werbung besonders störend und verunstaltend auswirkt. So sind nach § 10 Absatz 4 BauO Bln in Kleinsiedlungsgebieten, Dorfgebieten, reinen Wohngebieten und allgemeinen Wohngebieten Werbeanlagen nur an der Stätte der Leistung zulässig. Nur Anlagen für amtliche Mitteilungen und zur Unterrichtung der Bevölkerung über kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen sind hier zulässig. In reinen Wohngebieten darf an der Stätte der Leistung nur mit Hinweisschildern geworben werden.

Die an die Baugebiete angelehnte Systematik differenzierter Zulässigkeitsbestimmungen wird in allen Bundesländern praktiziert. Das System hat sich grundsätzlich bewährt und vermittelt Rechtssicherheit.

Die in Artikel 2 AntiKommG vorgeschlagenen Änderungen der BauO Bln sehen im Einzelnen wie folgt aus:

### **1. Zu § 2 BauO Bln Entwurf (Begriffsdefinition)**

Die Begriffsdefinition von „Anlagen der Außenwerbung, Warenautomaten“ soll wortgleich von § 10 Absatz 1 BauO Bln nach § 2 Absatz 13 BauO Bln Entwurf verschoben werden.

Systematisch ist eine Verschiebung der Begriffsdefinition nach § 2 BauO Bln (Begriffe) nachvollziehbar. Die Begriffsdefinition des geltenden Rechts erfolgte aber bewusst in § 10 Absatz 1 BauO Bln, denn die Zielgruppe der Werbewirtschaft soll in einem Paragraphen die sie betreffende Begriffsdefinition und die Anforderungen an Werbeanlagen auffinden können. Deshalb ist die geltende Regelung beizubehalten.

### **2. Zu § 10 BauO Bln Entwurf (Anlagen der Außenwerbung, Warenautomaten)**

#### **a) § 10 Absatz 1 Satz 1 Entwurf (generelles Verbot von Anlagen der Außenwerbung)**

Während nach geltendem Recht Außenwerbung nur im Außenbereich unzulässig ist, erklärt § 10 Absatz 1 Satz 1 BauO Bln Entwurf Außenwerbung grundsätzlich als unzulässig. Dies führt praktisch zu einem generellen Verbot von Außenwerbung im Stadtgebiet, woran auch die in § 10 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 9 BauO Bln Entwurf genannten Ausnahmetatbestände nicht viel ändern. Ein undifferenziertes Werbeverbot ist nicht nur unverhältnismäßig und deshalb verfassungswidrig; es wäre auch nicht sachlich begründbar, wenn zum Beispiel in einer Einkaufsstraße keine Fremdwerbung mehr möglich ist. Ferner ist nicht jegliche Ausgestaltung von Außenwerbung per se verunstaltend; so kann z. B. eine historische Berliner Litfaßsäule, eine typische Werbeanlage, sogar ein positives Stadtbild verstärken.

#### **b) § 10 Absatz 1 Satz 2 Entwurf (Ausnahmetatbestände vom Werbeverbot)**

Der § 10 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 9 Entwurf übernimmt in Teilen die Nummern des § 10 Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 bis 6 BauO Bln, ergänzt bzw. verschärft dabei den Katalog der Ausnahmen vom Werbeanlagen-Verbot. Anders als in der geltenden Bauordnung beziehen sich (aufgrund der Systematik des BauO Bln Entwurfs) die Ausnahmen auf das

gesamte Stadtgebiet und nicht (wie im geltenden Recht) nur auf den baurechtlichen Außenbereich. Diese Aufgabe der Unterscheidung zwischen Innen- und Außenbereich und des damit verbundenen generellen Verbots von Außenwerbung ist, wie bereits oben ausgeführt, abzulehnen. Folglich ist auch die Ausweitung der Ausnahmetatbestände auf das gesamte Stadtgebiet entbehrlich und abzulehnen.

**c) § 10 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 BauO Bln Entwurf (Werbeanlagen an der Stätte der Leistung)**

§ 10 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 BauO Bln Entwurf lässt Werbeanlagen an der Stätte der Leistung mit einer Höhe bis zu 10 Meter über der Geländeoberfläche ausnahmsweise im gesamten Stadtgebiet zu. Dies ist abzulehnen, denn bei der Einzelfallbetrachtung einer Werbeanlage an der Stätte der Leistung kann auch eine Werbeanlage mit einer geringeren Höhe verunstaltend wirken. Andererseits wurden in der Vergangenheit durch spezielle, auf die Geltungsbereiche zugeschnittene Werbefestsetzungen in Bebauungsplänen oder Gestaltungsverordnungen Festlegungen für z.B. ein Logo an der Fassade oder Werbung in Größe und Form auf dem Dach getroffen. Eine pauschale 10 m-Regelung wird den unterschiedlichen städtebaulichen und architektonischen Strukturen dagegen nicht gerecht. Das geltende Recht ist hier strenger und vorzugswürdig beizubehalten.

**d) § 10 Absatz 1 Satz 2 Nummern 4 und 5 BauO Bln Entwurf (amtliche Mitteilungen / nichtkommerzielle Hinweise)**

Die neuen Ausnahmen in § 10 Absatz 1 Satz 2 Nummern 4 und 5 BauO Bln Entwurf sind abzulehnen; es bedarf keiner weiteren gesonderten Auflistung der Ausnahmen. Bereits nach geltendem Recht sind Anlagen für amtliche Mitteilungen und Anlagen für nichtkommerzielle Hinweise und Mitteilungen (Nachbarschaftsanschlag) möglich. Nach § 10 Absatz 4 BauO Bln sind Anlagen für amtliche Mitteilungen und Anlagen zur Unterrichtung der Bevölkerung über kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen in Kleinsiedlungsgebieten, Dorfgebieten, reinen Wohngebieten und allgemeinen Wohngebieten zulässig.

**e) § 10 Absatz 1 Satz 2 Nummern 6 bis 8 BauO Bln Entwurf (Größenbegrenzung / Werbeanlagen an Bahnhöfen und Haltestellen):**

Die neu vorgeschlagenen Ausnahmen in § 10 Absatz 1 Satz 2 Nummern 6 bis 8 BauO Bln Entwurf sind nicht zielführend.

Eine Größenbegrenzung in Nummer 6 BauO Bln Entwurf bei Werbeanlagen für Werbung im maximalen Format DIN A 0 an nicht hinterleuchteten oder bewegten Säulen (Allgemeinanschlag), Bauzäunen, unter Brücken, in Tunneln und an einzelnen besonders ausgewiesenen Flächen zur Unterrichtung der Bevölkerung über kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen, sowie für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung ist abzulehnen, da auch größere Werbung als im Format DIN A 0 nicht per se verunstaltend wirkt. Nach geltendem Recht sind diese Werbeanlagen unter der Einschränkung des § 10 Absatz 2 Satz 1 bis 3 BauO Bln zulässig. Sie dürfen weder das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild verunstalten, noch die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gefährden. Auch eine störende Häufung von Werbeanlagen ist unzulässig.

Werbeanlagen an Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs sind wiederum unter Einschränkung des § 10 Absatz 2 Satz 1 bis 3 BauO Bln zulässig, nach § 10 Absatz 3 Satz 2 Nummer 6 BauO Bln auch als Ausnahme im Außenbereich. Werbeanlagen an öffentlichen Sanitäreinrichtungen sind ebenfalls unter der Beschränkung des § 10 Absatz

2 Satz 1 bis 3 BauO Bln zulässig. Sie bedürfen keiner gesonderten Auflistung in einem Katalog der Ausnahmen.

**f) § 10 Absatz 1 Satz 2 Nummer 9 BauO Bln Entwurf (Werbeanlagen an Bauzäunen und Baugerüsten)**

§ 10 Absatz 1 Satz 2 Nummer 9 BauO Bln Entwurf ist abzulehnen. Danach sind als Ausnahme Werbeanlagen an Bauzäunen und Baugerüsten an öffentlichen Gebäuden, Plätzen und Grünanlagen erlaubt, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Bau- oder Sanierungsmaßnahmen stehen und bei denen die Einnahmen aus der Werbung der unmittelbaren Finanzierung der Maßnahmen dienen.

Es bedarf unter dem Gesichtspunkt der Verunstaltung keiner Differenzierung zwischen Baumaßnahmen von öffentlichen Gebäuden und Gebäuden privater Eigentümer. § 10 BauO Bln soll die Verunstaltung des Straßen-, Orts- und Landschaftsbildes durch Außenwerbung verhindern. Eine Privilegierung von Baumaßnahmen an öffentlichen Gebäuden ist daher unter keinem Gesichtspunkt, insbesondere nicht dem der finanziellen Einnahmen gerechtfertigt.

Darüber hinaus verbietet die Regelung Werbeanlagen an Baugerüsten privater Bauherrn. Werbeanlagen an Baugerüsten verursachten in der Vergangenheit in Einzelfällen Probleme mit dem bauaufsichtlichen Vollzug. Vereinzelt hing Werbung über Jahre an Baugerüsten, wenn damit mehr Geld verdient wurde, als mit der Fertigstellung und Nutzung des Gebäudes. Dem ist zwar im Jahre 2010 die Änderung der BauO Bln entgegengetreten, indem nach § 10 Absatz 2 Satz 4 BauO Bln Baugerüste für Werbeanlagen höchstens für die Dauer von sechs Monaten genutzt werden dürfen. Die Erfahrung der letzten Jahre mit dieser Regelung hat aber gezeigt, dass zum Teil von Seiten der Werbewirtschaft und privater Bauherrn versucht wird, diese Regelung im Rahmen des rechtlich Möglichen sehr weit auszudehnen. Z. B. wurde durch Abbau, Versetzen und Neuaufbau des Baugerüsts vor einer Fassade die zulässige Werbefrist am Baugerüst von sechs Monaten immer wieder neu ausgelöst, so dass faktisch die Werbung sehr viel länger als 6 Monate vor Ort angebracht war. Deshalb wird erwogen, die Dauer der Nutzung des Baugerüsts für Werbeanlagen weiter einzuschränken. Der Möglichkeit einer Umgehung des Gesetzesziels - einer zeitlichen Begrenzung der Baugerüstwerbung - soll entgegengewirkt werden, ohne dass insoweit zwischen öffentlichen Gebäuden und Gebäuden privater Bauherrn unterschieden werden darf.

**g) § 10 Absatz 2 Satz 3 BauO Bln Entwurf (weitere Gebietseinschränkungen)**

§ 10 Absatz 2 Satz 3 BauO Bln Entwurf wird nicht übernommen, denn Werbeanlagen sind in Kleinsiedlungsgebieten, Dorfgebieten und reinen Wohngebieten bereits nach geltendem Recht, wiederum unter Einschränkung des § 10 Absatz 2 Satz 1 bis 3 BauO Bln zulässig. Ein grundsätzliches Verbot von Wechsellicht- und Wechselbildwerbung, wie in § 10 Absatz 3 Satz 3 BauO Bln Entwurf gefordert, ist abzulehnen. Wechsellicht- und Wechselbildwerbung gefährdet nicht immer, wie in der Begründung des Entwurfs behauptet, die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Auch hier ist eine standortbezogene Einzelfallbetrachtung vorzugswürdig, was das geltende Recht ermöglicht.

**h) § 10 Absatz 3 Satz 4 BauO Bln Entwurf (Verbot diskriminierender Werbung)**

Der Inhalt der Regelung in § 10 Absatz 3 Satz 4 BauO Bln Entwurf, wonach Werbeanlagen nicht für herabwürdigende oder diskriminierende Werbung verwendet werden dürfen, ist in der Sache richtig und wird von Seiten des Senats unterstützt. Herabwürdigende oder

diskriminierende Werbung ist aber bereits jetzt verboten. Nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb - UWG - ist in Bezug auf sexistische Werbung, die die Menschenwürde verletzt, der Auffangtatbestand des § 3 Abs. 1 UWG einschlägig. Danach sind unlautere geschäftliche Handlungen unzulässig. Unlauter sind auch Verstöße gegen die Menschenwürde. Sexistische Werbung ist hierzu zu zählen. Zusätzlich ist herabwürdigende oder diskriminierende Werbung bereits jetzt nach dem Strafgesetzbuch (StGB) verboten und mit Strafe bedroht, wenn sie einen der dort aufgeführten Straftatbestände erfüllt. Sofern eine sexistische Herabwürdigung einer Person vorliegt, die mit einer gewalttätigen Darstellung zusammenfällt, ist diese gemäß § 131 StGB als „Gewaltdarstellung“ strafbar. Aber auch eine Beleidigung nach §§ 185 ff. StGB könnte im Einzelfall vorliegen.

Zusätzlich zu den rechtlichen Regelungen tritt eine freiwillige Kontrolle durch den Deutschen Werberat als Organ des Zentralverbands der deutschen Werbewirtschaft e.V., dem Dachverband von 42 Trägern aus der Werbewirtschaft. Die maßgeblichen Vorschriften in Bezug auf Beschwerden über sexistische Werbung finden sich in den „Verhaltensregeln des Deutschen Werberats zur Herabwürdigung und Diskriminierung von Personen“. Diese entsprechen in der Begründung angegebenen Verhaltensregeln. Danach dürfen in der kommerziellen Werbung vor allem keine Aussagen oder Darstellungen verwendet werden,

- die Personen beispielsweise wegen ihres Geschlechts, ihrer Abstammung, ihrer Rasse, ihrer Sprache, ihrer Herkunft, ihres Glaubens, ihrer politischen Anschauung, ihres Alters, einer Behinderung oder ihrer Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe diskriminieren;
- die Personen allein deswegen abwerten, weil sie in Bezug auf ihr Aussehen, ihr Verhalten, ihre sexuelle Orientierung, ihre Eigenschaften oder Lebensweisen nicht den vorherrschenden Vorstellungen entsprechen;
- die Gewalt oder die Verharmlosung von Gewalt gegenüber Personen enthalten bzw. Gewalt oder Dominanzgebaren als akzeptabel erscheinen lassen;
- die den Eindruck erwecken, Personen seien käuflich zu erwerben, oder Personen mit Objekten gleichsetzen;
- die Personen auf ihre Sexualität reduzieren oder ihre sexuelle Verfügbarkeit nahelegen;
- die mit übertrieben herausgestellter Nacktheit eine Herabwürdigung des Geschlechts vermitteln;
- die einen pornografischen Charakter besitzen.

Wenn es darüber hinaus ein Erfordernis einer weiteren Regelung gegen Werbeanlagen für herabwürdigende oder diskriminierende Werbung gibt, sollte sie im UWG oder im StGB erfolgen. Die BauO Bln ist dafür der falsche Platz. Eine Regelung in der BauO Bln würde im Übrigen dazu führen, dass der Vollzug von den Ordnungs- und Strafverfolgungsbehörden auf die insoweit fachlich unzuständige Bauaufsichtsbehörde übertragen werden würde.

#### **i) § 10 Absatz 5 BauO Bln Entwurf (Nichtanwendbarkeit)**

§ 10 Absatz 5 BauO Bln Entwurf reduziert den Umfang der Werbeanlagen, auf die die Vorschriften der BauO Bln nicht anzuwenden sind, allein auf Wahlwerbung für die Dauer eines Wahlkampfes. Dies ist bisher auch in § 10 Absatz 6 Nummer 4 BauO Bln geregelt. Der Umfang der vom Anwendungsbereich der BauO Bln ausgenommenen Werbeanlagen in § 10 Absatz 6 BauO Bln ist aber größer und sollte aus nachfolgenden Gründen unbedingt beibehalten werden:

§ 10 Absatz 6 Nummer 1 BauO Bln nimmt Anschläge und Lichtwerbung an dafür genehmigten Säulen, Tafeln und Flächen aus dem Geltungsbereich der BauO aus, da die Säulen, Tafeln und Flächen für den Zweck bereits genehmigt wurden und damit nicht

verunstaltend wirken. Hiermit wird verhindert, dass die weniger verunstaltenden Anschläge und Lichtwerbung zusätzlich den Vorschriften der BauO Bln unterliegen.

§ 10 Absatz 6 Nummer 2 BauO Bln nimmt Werbemittel an Zeitungsverkaufsstellen und Zeitschriftenverkaufsstellen aus dem Geltungsbereich der BauO aus, da diese traditionell das Bild einer Großstadt mitprägen und größtenteils einem raschen Wechsel unterliegen.

§ 10 Absatz 6 Nummer 3 BauO Bln nimmt Auslagen und Dekorationen in Fenstern und Schaukästen aus dem Geltungsbereich der BauO aus, da diese der Anpreisung der konkreten Ware dienen und nicht regelmäßig verunstaltend in den öffentlichen Verkehrsraum wirken. Unterfallen diese dem Geltungsbereich der BauO Bln, wäre die BauO Bln zukünftig für Auslagen und Dekorationen in Fenstern und Schaukästen innerhalb von Gebäuden einschlägig. Wird ein Fenster aber großflächig mit Werbung beklebt, kann dies in den öffentlichen Verkehrsraum wirken und wäre dann nicht über § 10 Absatz 6 Nummer 3 BauO Bln aus dem Geltungsbereich der BauO Bln ausgenommen, so dass bereits gegenwärtig gegen verunstaltende Werbung ausreichend Handhabe besteht.

#### **j) § 10 Absatz 6 BauO Bln Entwurf (Beschwerdestelle)**

§ 10 Absatz 6 BauO Bln Entwurf fordert vom Land Berlin unter seiner Internetpräsenz die Einrichtung einer zentralen Beschwerdestelle »Außenwerbung«. Dem Vorschlag sollte nicht gefolgt werden, denn eine Häufung von Beschwerden aufgrund bzw. in Bezug auf den geltenden § 10 BauO Bln ist nicht bekannt. Die Einrichtung einer zentralen Beschwerdestelle für Außenwerbung wird als nicht notwendig beurteilt. Ihre Einrichtung würde jedoch Kosten verursachen, ohne dass eine Notwendigkeit für einen erleichterten Gesetzesvollzug erkennbar ist.

#### **3. Zu § 69 BauO Bln Entwurf (Folgeänderung)**

Die Streichung des § 69 Absatz 4 Satz 4 BauO Bln Entwurf ist eine Folgeänderung des § 10 Absatz 2 Satz BauO Bln Entwurf, dessen Änderung, wie die Folgeänderung abzulehnen ist.

#### **4. Zu § 81 BauO Bln Entwurf (Bestandsschutzbrechende Regelung für bestehenden Werbeanlagen)**

Der Gesetzesentwurf fordert in § 81 Absatz 5 Entwurf eine den Bestandschutz brechende Regelung, um bereits bestehende Werbeanlagen nachträglich beseitigen zu können, wenn sie den Vorschriften der BauO Bln Entwurf nicht entsprechen. Danach sind Werbeanlagen innerhalb eines Jahres nach Verkündung der Änderungen der BauO Bln im GVBl. zu beseitigen, Ausnahmen sind auf Antrag mit einer Verlängerung der Beseitigungsfrist bis zu sechs Monate unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

Hiermit würde ein generelles Werbeverbot auf bereits bestehende genehmigte Werbeanlagen erstreckt. Dies ist bereits mit den unter Nr. 2 angeführten Argumenten abzulehnen, da keine Notwendigkeit für ein generelles Werbeverbot besteht.

Auch die finanziellen Folgen einer solchen Regelung sind nicht bezifferbar. Allein Verträge zur Vergabe der Werberechte auf öffentlichem Straßenland wurden über eine Laufzeit von 15 Jahren geschlossen. Eine Aufhebung oder vorzeitige Beendigung würde erhebliche Schadensersatzansprüche zur Folge haben.

Denkbar ist jedoch, in § 81 BauO Bln eine bestandsschutzbrechende Regelung aufzunehmen, die eine neue Beurteilung der Verunstaltung einer Werbeanlage auf Grund

des § 10 Absatz 2 BauO Bln zulässt, wenn sich das Straßen-, Orts- und Landschaftsbild derart verändert hat, dass die bestehende und in ihrem ursprünglichen städtebaulichen Kontext zulässige Werbeanlage, nunmehr aber verunstaltend wirkt.

## **5. Zu § 89 BauO Bln Entwurf (Abwicklung eingeleiteter Verfahren)**

Rechtssystematisch ist die Einfügung eines neuen Satzes falsch, da der geltende § 89 BauO Bln aus 6 Absätzen besteht. An welchem Absatz soll dieser Satz angefügt werden? Darüber hinaus ist die Änderung in § 89 BauO Bln eine Folgeänderung aufgrund der Systematik der vorangegangenen Änderungen zum BauO Bln Entwurf. Da diese Änderungen abzulehnen sind, ist auch die Folgeänderung abzulehnen.

## **III. Zu Artikel 3 AntiKommG = Änderung des Schulgesetzes für das Land Berlin**

Der Gesetzentwurf ist aus den folgenden Gründen abzulehnen.

Der Gesetzentwurf will Werbung und Sponsoring an Schulen grundsätzlich verbieten. Die für das Schulwesen zuständige Senatsverwaltung soll aber für Sponsoring (nicht für Werbung!) im Einzelfall Ausnahmen zulassen dürfen unter drei Voraussetzungen:

- Schule und Unterricht werden nicht beeinflusst und auch kein entsprechender Anschein erweckt,
- kein Widerspruch zum Bildungsauftrag der Schule und den Bildungs- und Erziehungszielen des Schulgesetzes,
- Zustimmung von zwei Dritteln der stimmberechtigten Mitglieder der Schulkonferenz liegt vor.

Außerdem darf die Schulleitung Werbemaßnahmen von Unternehmen zur Berufsinformation und Nachwuchsgewinnung unter den gleichen Voraussetzungen im Einzelfall zulassen.

Damit soll unter Ausschluss kommerzieller Werbung im Übrigen eine zentrale Kontrolle des Sponsorings an Schulen erreicht und gleichzeitig die Auseinandersetzung mit dem Vorhaben an der jeweiligen Schule intensiviert und die Eigenverantwortung der Schule gewahrt werden.

Nach geltendem Recht beschließt die Schulkonferenz im Rahmen der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit einfacher Mehrheit lediglich Grundsätze zu Werbung und Sponsoring an der Schule, während die/der Schulleiter/in im Rahmen dieser Grundsatzbeschlüsse über das einzelne Projekt entscheidet.

Bisher sind eklatante Fehlentwicklungen bei Werbung an Schulen und beim Schul sponsoring in Berlin nicht bekannt geworden. Die VV Werbung von 2011 und die VV Sponsoring von 2016 bieten hinreichende Orientierung, und in Zweifelsfällen können sich Schulen und örtliche Schulaufsicht von Juristen der Schulaufsichtsbehörde beraten lassen. Sponsoring als eine Form der Werbung ist auf öffentliche Wirksamkeit angelegt, weil der Sponsor öffentlich erwähnt werden will. Dies spricht dafür, dass missbräuchliches Verhalten immer in der Gefahr ist aufzufallen – zum Beispiel auch der örtlich zuständigen Schulaufsicht. Entsprechendes gilt für Werbung.

Ein Bedarf für ein Werbeverbot an Schulen und für ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für Sponsoring ist daher nicht erkennbar, während auf der anderen Seite mit der Verwirklichung des Gesetzesvorhabens schwer vermittelbare Eingriffe in den Verantwortungsbereich der Schulen und ein erheblicher Mehraufwand für die Schulaufsichtsbehörde – möglicherweise mit stellenwirtschaftlichen Auswirkungen – verbunden wären. Das Land Berlin hatte in den

60iger und 70iger Jahren ein striktes Werbeverbot an Schulen und hat sich in den 80iger Jahren bewusst für eine Öffnung entschieden, ohne dass dies zu größeren Problemen geführt hätte. Es gibt keinen Grund, jetzt das Rad zurückzudrehen.

Abgesehen von der fehlenden Notwendigkeit für die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen weitgehenden Regulierungen, enthält der Entwurf auch einen handwerklichen Fehler: Es fehlt eine Übergangsregelung für bereits bestehende Verträge mit Werbetreibenden und Sponsoren.

Anzumerken ist schließlich, dass die Regelung der Mitwirkungsrechte der Schulkonferenz im Werbefreiheitsgesetz erfolgen soll. Bisher sind diese abschließend schulrechtlich geregelt. Dabei sollte es bleiben.

#### **D. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs**

Eine Annahme des Volksbegehrens hätte erhebliche finanzielle Auswirkungen. Das Volksbegehren führt allein bei Senatsverwaltungen und Bezirken zu geschätzten Mindereinnahmen in Höhe von ca. 31 Mio. Euro im Jahr.

Es sind besonders die wirtschaftlichen Auswirkungen einer weitreichenden Einschränkung von Außenwerbung zu beachten, die bei Werbeunternehmen und ihren Zulieferern (z.B. Media- und Kreativagenturen, Druckereien) zu erheblichen Umsatzrückgängen führen könnten. Der Verband der Außenwerber rechnet mit Einnahmeverlusten von ca. 177 Mio. € p.a. in Berlin. Das wird sich wiederum auf die Zahl der Arbeitsplätze auswirken, da die Erfahrung zeigt, dass sinkende Umsätze zu Arbeitsplatzabbau führen. Nicht zu beziffern sind die Auswirkungen für die werbenden Unternehmen selbst.

Auch die entgehenden Umsatzsteuerbeträge, finanzielle Auswirkungen des Wegfalls von Arbeitsplätzen (z.B. Steuern, Sozialaus- und -abgaben) und eventuelle Schadensersatzansprüche sind nicht zu beziffern.

Wie in der Stellungnahme ausgeführt, verhindert das beabsichtigte Werbeverbot Sport- und Kultursponsoring und kann dazu führen, dass die Durchführung von Sport- und Eventveranstaltungen im Land Berlin im derzeitigen Umfang nicht mehr möglich ist. In wieweit Sportvereine und kulturelle Einrichtungen dadurch sogar in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht wären, ist kaum abschätzbar.

#### **E. Weiteres Verfahren**

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport wird gemäß § 17 Absatz 6 AbstG das Volksbegehren dem Verfassungsgerichtshof vorlegen.

Das Abgeordnetenhaus kann gleichwohl gemäß § 18 Absatz 1 Satz 1 AbstG darüber entscheiden, ob es das Volksbegehren in seinem wesentlichen Bestand annimmt.

Während der Dauer des Verfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof kann die Trägerin gemäß § 18 Absatz 1 Satz 3 AbstG aber die Durchführung des Volksbegehrens auch dann nicht verlangen, wenn das Abgeordnetenhaus es nicht annimmt.

Berlin, den 03.12.2019

Der Senat von Berlin

Michael Müller

.....  
Regierender Bürgermeister

Katrin Lompscher

.....  
Senatorin für  
Stadtentwicklung und Wohnen

**Gesetz zur Regulierung von Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum  
(Antikommodifizierungsgesetz - AntiKommG)**

Artikel 1: Gesetz zur Regulierung von Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen  
(Werbefreiheitsgesetz – WerbeFG)

Artikel 2: Änderung der Bauordnung für Berlin

Artikel 3: Änderung des Schulgesetzes für das Land Berlin

Artikel 4: Inkrafttreten

Die Bevölkerung von Berlin hat folgendes Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Es wird folgendes Gesetz erlassen:

„Gesetz zur Regulierung von Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen  
(Werbefreiheitsgesetz – WerbeFG)

§ 1  
Gesetzeszweck

Zweck des Gesetzes ist die Wahrung der Neutralität des Staates und der Schutz der Bevölkerung und des Einzelnen vor Belästigung und Beeinflussung durch Werbung in öffentlichen Einrichtungen.

§ 2  
Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes bedeutet

1. „Werbung“ jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen, zu fördern;
2. „Sponsoring“ jede geschäftliche Vereinbarung, durch welche ein Sponsor finanzielle oder andere Unterstützung gibt, um eine Verbindung zwischen Image, Marken oder Produkten des Sponsors und einem Sponsoringobjekt herzustellen gegen Gewähr bestimmter vereinbarter direkter oder indirekter Vorteile oder gegen das Recht, diese Verbindung zu bewerben;
3. „herabwürdigende oder diskriminierende Werbung“ jede Werbung, die im Widerspruch zu den Werten und Grundsätzen der Artikel 6 Satz 1, Artikel 10 Absatz 2 und Artikel 11 Satz 1 der Verfassung von Berlin steht.

### § 3 Werbeverbot

(1) Werbung und Sponsoring ist nach Maßgabe der folgenden Vorschriften verboten in allen

1. öffentlichen Einrichtungen, insbesondere in allen Behörden und Gerichten, sowie in allen sonstigen Einrichtungen von Trägern der öffentlichen Verwaltung des Landes Berlin unabhängig von ihrer Rechtsform, insbesondere Anstalten, Stiftungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts,
2. öffentlichen Tageseinrichtungen im Sinne des Gesetzes zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege,
3. öffentlichen Schulen im Sinne des Schulgesetzes für das Land Berlin und
4. öffentlichen Hochschulen im Sinne des Gesetzes über die Hochschulen im Land Berlin.

(2) Werbeverbote nach anderen Vorschriften oder aufgrund von Rechtsbefugnissen, die mit dem Eigentum oder dem Besitzrecht verbunden sind, als auch die Regelungen zur Werbung und Sponsoring nach dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg bleiben unberührt. Das Verbot nach Absatz 1 gilt nicht für Werbung in Räumen, die Dritten zur Nutzung überlassen werden.

### § 4 Ausnahmen

(1) Ausnahmen vom Werbeverbot in öffentlichen Einrichtungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 kann die Leitung der Einrichtung zulassen,

1. für Aushänge oder Auslagen von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung,
2. für Werbeanlagen an Baugerüsten oder Bauzäunen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Bau- oder Sanierungsmaßnahmen an der Einrichtung stehen und die Einnahmen aus der Werbung der unmittelbaren Finanzierung der Maßnahmen dienen,
3. für das Sponsoring von Stiftungen, sowie kultureller, künstlerischer oder sportlicher öffentlicher Einrichtungen, insbesondere Museen, Theater, Ausstellungen, Sportstätten und ähnlicher Einrichtungen,
4. für Werbeanlagen an Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und an öffentlichen Sanitäreinrichtungen zur Unterrichtung der Bevölkerung über kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen, sowie für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung,
5. für Werbeanlagen an Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und an öffentlichen Sanitäreinrichtungen für die Dauer von bis zu einem Jahr zur unmittelbaren Finanzierung von Bau- oder Sanierungsmaßnahmen an dem Bahnhof, der Haltestelle oder der Sanitäreinrichtung.

(2) Ausnahmen vom Werbeverbot in Schulen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 3 kann die zuständige Senatsverwaltung für Sponsoring zulassen,

1. wenn eine Beeinflussung sowie der Anschein einer Einflussnahme auf Schule und Unterricht ausgeschlossen sind,
2. das Sponsoring nicht im Widerspruch zu dem Auftrag und zu den Bildungs- und Erziehungszielen der Schule steht und
3. die Schulkonferenz mit der Mehrheit von zwei Dritteln ihrer stimmberechtigten Mitglieder zustimmt.

Werbemaßnahmen von Unternehmen zur Berufsinformation und zur Nachwuchsgewinnung kann die Schulleitung zulassen, soweit die in Satz 1 genannten Voraussetzungen erfüllt werden.

(3) Ausnahmen vom Werbeverbot an Hochschulen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 4 kann der Akademische Senat mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner stimmberechtigten Mitglieder zulassen,

1. für Werbung an Baugerüsten oder Bauzäunen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Bau- oder Sanierungsmaßnahmen an Einrichtungen der Hochschule stehen, die Einnahmen aus der Werbung der unmittelbaren Finanzierung der Maßnahmen dienen und die Werbung nicht im Widerspruch zu den Aufgaben der Hochschule steht,
2. für Sponsoring, wenn eine Beeinflussung von Forschung, Lehre und Studium ausgeschlossen ist und das Sponsoring nicht im Widerspruch zu den Aufgaben der Hochschule steht,
3. für Werbemaßnahmen von Unternehmen zur Berufsinformation und zur Nachwuchsgewinnung, wenn eine Beeinflussung von Forschung, Lehre und Studium ausgeschlossen ist und die Werbemaßnahmen nicht im Widerspruch zu den Aufgaben der Hochschule stehen.

## § 5 Grundsätze

- (1) Die Neutralitätspflicht und die Interessen des Landes Berlin dürfen durch die Zulassung von Ausnahmen für Werbung und Sponsoring nicht beeinträchtigt werden. Das Ansehen und die Zweckbestimmung der Verwaltung und der öffentlichen Einrichtungen müssen gewahrt bleiben.
- (2) Art und Umfang jeder finanziellen Unterstützung staatlichen Handelns durch Dritte müssen für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar sein.
- (3) Herabwürdigende oder diskriminierende Werbung ist nicht zulässig.

## § 6 Zentrale Beschwerdestelle

- (1) Das Land Berlin richtet unter seiner Internetpräsenz eine Zentrale Beschwerdestelle »Werbung« ein.
- (2) Die Beschwerdestelle hat die Aufgabe Beschwerden wegen Verstößen gegen dieses Gesetz entgegenzunehmen, die Sach- und Rechtslage zu klären und eine Empfehlung an die zuständige Stelle auszusprechen.
- (3) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben hat die Beschwerdestelle ein Auskunftsrecht gegenüber der für die Erteilung der Ausnahme nach § 4 zuständigen Stelle.

## § 7 Rechtsvorschriften

Zur Verwirklichung der in § 5 genannten Grundsätze und der Ausgestaltung der zentralen Beschwerdestelle nach § 6 wird der Senat des Landes Berlin ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorschriften zu erlassen über das Verfahren

1. für die Zulassung von Ausnahmen für Werbung und Sponsoring,
2. der Aufgabenerfüllung der Beschwerdestelle,
3. für die Entgegennahme sonstiger Zuwendungen.

## § 8 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt sechs Monate nach seiner Verkündung in Kraft.“

## Artikel 2

### Änderung der Bauordnung für Berlin

Die Bauordnung für Berlin vom 29. September 2005 in ihrer aktuellen Fassung wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:

Nach Absatz 12 wird folgender Absatz 13 eingefügt:

„(13) Anlagen der Außenwerbung (Werbeanlagen) sind alle ortsfesten Einrichtungen, die der Ankündigung oder Anpreisung oder als Hinweis auf Gewerbe oder Beruf dienen und vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbar sind. Hierzu zählen insbesondere Schilder, Beschriftungen, Bemalungen, Lichtwerbungen, Schaukästen sowie für Zettelanschläge und Bogenanschläge oder Lichtwerbung bestimmte Säulen, Tafeln und Flächen.“

2. § 10 wird wie folgt gefasst:

### „§ 10 Anlagen der Außenwerbung, Warenautomaten

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

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

6. Werbeanlagen für Werbung im maximalen Format DIN A 0 an nicht hinterleuchteten oder bewegten Säulen (Allgemeinanschlag), Bauzäunen, unter Brücken, in Tunneln und an einzelnen besonders ausgewiesenen Flächen zur Unterrichtung der Bevölkerung über kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen, sowie für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung,

7. Werbeanlagen an Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und an öffentlichen Sanitäreinrichtungen zur Unterrichtung der Bevölkerung über kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen, sowie für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung,

8. Werbeanlagen an Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und an öffentlichen Sanitäreinrichtungen für die Dauer von bis zu einem Jahr zur unmittelbaren Finanzierung von Bau- oder Sanierungsmaßnahmen an der Haltestelle oder Sanitäreinrichtung und

9. Werbeanlagen an Bauzäunen und Baugerüsten an öffentlichen Gebäuden, Plätzen und Grünanlagen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Bau- oder Sanierungsmaßnahmen an diesen stehen und die Einnahmen aus der Werbung der unmittelbaren Finanzierung der Maßnahmen dienen.

(2) In Kleinsiedlungsgebieten, Dorfgebieten, reinen Wohngebieten und allgemeinen Wohngebieten sind Werbeanlagen nur zulässig an der Stätte der Leistung sowie einzelne Anlagen für amtliche Mitteilungen und zur Unterrichtung der Bevölkerung über kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen. In reinen Wohngebieten darf an der Stätte der Leistung nur mit Hinweisschildern geworben werden. Werbeanlagen im Sinne des Absatzes 1 Nr. 7 bis 9 können in Kleinsiedlungsgebieten, Dorfgebieten und reinen Wohngebieten zugelassen werden, soweit diese die Eigenart des Gebietes und das Orts- oder Landschaftsbild nicht beeinträchtigen.

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

(4) Auf Warenautomaten ist Absatz 3 entsprechend anzuwenden.

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

(6) Das Land Berlin richtet unter seiner Internetpräsenz eine Zentrale Beschwerdestelle »Außenwerbung« ein. Die Beschwerdestelle hat die Aufgabe Beschwerden wegen Verstößen gegen § 10 entgegenzunehmen, die Sachlage zu klären und eine Empfehlung an die zuständige Stelle auszusprechen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben hat die Beschwerdestelle ein Auskunftsrecht gegenüber der für die Erteilung der Ausnahme nach Absatz 2 zuständigen Stelle.“

3. § 69 Absatz 4 Satz 4 wird aufgehoben.

4. § 81 wird wie folgt geändert:

Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 eingefügt:

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

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

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

5. In § 89 wird folgender Satz angefügt:

„Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für Werbeanlagen.“

### Artikel 3

#### Änderung des Schulgesetzes für das Land Berlin

§ 76 wird wie folgt geändert:

In Absatz 2 Nr. 9 wird der Buchstabe „a)“ und nach den Wörtern „gewerblicher Tätigkeit“ der Satzabschnitt „sowie b) die Werbung an der Schule sowie Art und Umfang des Sponsoring“ gestrichen.

### Artikel 4

#### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am [einsetzen: Datum des ersten Tages des auf die Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin folgenden Kalendertages] in Kraft.

## Begründung

### A) Zu Artikel 1:

#### I. Allgemeine Begründung zum Werbefreiheitsgesetz (WerbeFG):

Der demokratische Rechtsstaat ist von Verfassungs wegen zur Neutralität verpflichtet. Die Zulassung von Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen kann die Neutralität und Autorität des Staates tangieren und das Vertrauen der Bürger in seine Institutionen gefährden. Das Staats- und Verwaltungssystem würde Schaden nehmen, wenn in der Öffentlichkeit auch nur der Anschein entstünde, die gebotene Neutralität und Objektivität des Staates werde durch einzelne Sponsoringaktivitäten oder durch zu enge Bindung an einzelne Sponsoren berührt. Werbung und Sponsoring zielen durch den Einsatz unterschiedlicher Marketinginstrumente auf die Beeinflussung der Bürger und Institutionen ab, um den Absatz eines Produktes oder einer Dienstleistung zu fördern und dadurch einen wirtschaftlichen Vorteil für sich zu generieren.

Zudem ist die Gefahr nicht auszuschließen, dass der Werbung im Zusammenhang mit staatlicher Aufgabenerfüllung besonderes Vertrauen entgegengebracht wird, weil die Verknüpfung der hoheitlichen Autorität mit einem bestimmten Produkt als staatliche Empfehlung dieser Ware angesehen werden kann. Die Finanzierung hoheitlichen Handelns und staatlicher Aufgabenerfüllung sind daher unter dem Regime der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes originäre Aufgaben des Staates. Das Prinzip des Steuerstaates steht der Finanzierung originärer staatlicher Aufgaben durch Dritte daher grundsätzlich entgegen.

Bislang finden sich Regelungen zu Werbung und Sponsoring im Wesentlichen im untergesetzlichen Normkontext in den Verwaltungsvorschriften über Werbung, Handel, Sammlungen und politische Betätigung in und mit Einrichtungen des Landes Berlin (VV Werbung vom 11. Januar 2011, abgedruckt im Amtsblatt von Berlin vom 28. Januar 2011, S. 126).

Da es sich bei der Frage der staatlichen Neutralitätspflicht und der Beeinflussung der Bürger durch Werbung in öffentlichen Einrichtungen jedoch um grundsätzlich zu regelnde und wesentliche Fragen handelt, ist es erforderlich, dies auf der Ebene des Gesetzes zu regeln und eine differenzierte Betrachtung der Zulässigkeit von Werbung und Sponsoring, je nach Art der öffentlichen Einrichtung, vorzunehmen.

#### II. Zu den einzelnen Vorschriften:

##### Zu § 1 (Gesetzeszweck):

§ 1 beschreibt den Zweck des Gesetzes. Im Wesentlichen kann auf die allgemeine Begründung unter A I verwiesen werden. Zudem dient das Gesetz neben dem Schutz der Bevölkerung und des Einzelnen vor Beeinflussung auch dem Schutz vor Belästigung durch Werbung in öffentlichen Einrichtungen. Insbesondere ist eine Belästigung dann anzunehmen, wenn sich der Bürger der Werbung nicht entziehen kann, sei es durch Aushänge oder Plakate, durch Werbeeinblendungen auf Monitoren in Wartezonen der Behörden oder von Werbung in gesponserten Unterrichtsmaterialien in Schulen. Die explizite Benennung des „Einzelnen“ neben der Bevölkerung stellt klar, dass es sich bei dem Schutz vor Belästigung und Beeinflussung durch Werbung um ein subjektives Recht handelt.

##### Zu § 2 (Begriffsbestimmungen):

§ 2 nimmt Begriffsbestimmungen vor.

Zu Nr. 1:

Die Definition der Werbung in Nr. 1 geht auf die RICHTLINIE 2006/114/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 12. Dezember 2006 über irreführende und vergleichende Werbung zurück.

Zu Nr. 2:

Sponsoring ist eine Unterart der Werbung und lässt sich daher unter den Oberbegriff der Werbung in Nr. 1 einordnen. Eine Differenzierung ist jedoch nötig, um in bestimmten Einrichtungen eine höhere Regelungsdichte zu erreichen. Wird im Zusammenhang mit Ausnahmen nur vom Sponsoring gesprochen, so verbleibt es hinsichtlich sonstiger Werbung beim generellen Verbot.

Zu Nr. 3:

Nr. 3 bestimmt was unter herabwürdigender oder diskriminierender Werbung zu verstehen ist. Danach ist eine Werbung dann als herabwürdigend oder diskriminierend einzustufen, wenn ihr Inhalt im Widerspruch zu den Werten und Grundsätzen der Artikel 6 Satz 1, Artikel 10 Absatz 2 und Artikel 11 Satz 1 der Verfassung von Berlin steht. Die Menschenwürdegarantie und das Differenzierungsverbot der Verfassung von Berlin spiegeln sich in den Verhaltensregeln des „Deutschen Werberats“ gegen Herabwürdigung und Diskriminierung von Personen wider.

Danach dürfen in der Werbung vor allem keine Aussagen oder Darstellungen verwendet werden,

1. die Personen beispielsweise wegen ihres Geschlechts, ihrer Abstammung, ihrer Rasse, ihrer Sprache, ihrer Herkunft, ihres Glaubens, ihrer politischen Anschauung, ihres Alters, einer Behinderung oder ihrer Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe diskriminieren;
2. die Personen allein deswegen abwerten, weil sie in Bezug auf ihr Aussehen, ihr Verhalten, ihre sexuelle Orientierung, ihre Eigenschaften oder Lebensweisen nicht den vorherrschenden Vorstellungen entsprechen;
3. die Gewalt oder die Verharmlosung von Gewalt gegenüber Personen enthalten bzw. Gewalt oder Dominanzgebaren als akzeptabel erscheinen lassen;
4. die den Eindruck erwecken, Personen seien käuflich zu erwerben, oder Personen mit Objekten gleichsetzen;
5. die Personen auf ihre Sexualität reduzieren oder ihre sexuelle Verfügbarkeit nahelegen;
6. die mit übertrieben herausgestellter Nacktheit eine Herabwürdigung des Geschlechts vermitteln;
7. die einen pornografischen Charakter besitzen.

Zu § 3 (Werbeverbot):

Zu Absatz 1:

§ 3 Absatz 1 statuiert zunächst ein generelles Werbe- und Sponsoringverbot in allen öffentlichen Einrichtungen des Landes Berlin. Die in Nr. 2 bis 4 genannten Einrichtungen lassen sich grundsätzlich auch unter den Begriff der öffentlichen Einrichtung nach Nr. 1 fassen. Um differenziertere und teils strengere Regelungen für diese Einrichtungen zu ermöglichen, bedarf es der vorgenommenen Abgrenzung zwischen den öffentlichen Einrichtungen.

Zu Absatz 2:

Zu Satz 1:

Satz 1 stellt klar, dass Werbeverbote nach anderen Vorschriften oder auf Grund von Rechtsbefugnissen, die mit dem Eigentum oder dem Besitzrecht verbunden sind, als auch die Regelungen zur Werbung und Sponsoring nach dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg unberührt bleiben.

Zu Satz 2:

Satz 2 nimmt Räume, die Dritten zur Nutzung überlassen werden von dem allgemeinen Werbeverbot aus. Hierbei handelt es sich insbesondere um Konstellationen, bei denen Räumlichkeiten in öffentlichen Einrichtungen nach Absatz 1 unentgeltlich oder entgeltlich an Dritte überlassen werden und die Nutzung der Räume durch Dritte nicht in einem Zusammenhang mit den Aufgaben der öffentlichen Einrichtungen steht. Zu denken wäre zum Beispiel an die Vermietung eines Saales für einen Kongress oder ähnlicher Veranstaltungen, als auch die Überlassung von Räumen zur dauerhaften gewerblichen Nutzung wie Buchläden, Kopierläden und ähnlicher Betriebe.

Zu § 4 (Ausnahmen):

§ 4 bestimmt Ausnahmen vom generellen Werbe- und Sponsoringverbot je nach Art der öffentlichen Einrichtung. Für öffentliche Tageseinrichtungen im Sinne des Gesetzes zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege sind keine Ausnahmen zugelassen, da die Einflussnahme durch Werbung oder Sponsoring bei Kindern in solchen Einrichtungen besonders stark und nachhaltig wirken kann.

Zu Absatz 1:

Absatz 1 regelt die Ausnahmetatbestände für öffentliche Einrichtungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 und bestimmt die Zuständigkeit der Leitung der Einrichtung für die Erteilung von Ausnahmen.

Zu Nr. 1:

Nach Nr. 1 können Aushänge und Auslagen von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung (Körperschaften, die gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke verfolgen) zugelassen werden. Dies kann in der Regel dann erfolgen, wenn deren Arbeit einen mittelbaren Bezug zu der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Einrichtungen haben (z.B. Aushänge oder Auslagen von Opferschutzorganisationen bei Polizei und Gerichten; seelsorgerische Ankündigungen in öffentlichen Krankenhäusern).

Zu Nr. 2:

Nr. 2 eröffnet den öffentlichen Einrichtungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 die Möglichkeit, Werbung an Bauzäunen und Baugerüsten als Einnahmequelle zur unmittelbaren Finanzierung von Bau- oder Sanierungsmaßnahmen an der öffentlichen Einrichtung zu nutzen. Dabei sind auf Grund der enormen Außenwirkung solcher Werbeanlagen strenge Maßstäbe im Hinblick auf Motivauswahl und Dauer anzulegen.

Zu Nr. 3:

Nr. 3 schafft für die dort genannten öffentlichen Einrichtungen zusätzlich zu den Ausnahmen nach Nr. 1 und 2 die Möglichkeit, Sponsoring zwecks Finanzierung der Aufgaben der genannten öffentlichen Einrichtungen

zu nutzen, da der Einfluss des Sponsoring auf die Aufgabenerfüllung dieser Einrichtungen weniger Risiken für die Neutralität des Staates mit sich bringt.

Zu Nr. 4:

Nr. 4 eröffnet den in öffentlicher Hand befindlichen Betrieben des Landes Berlin (insbesondere der BVG) die Möglichkeit, an Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und an öffentlichen Sanitäreinrichtungen Werbung zuzulassen, die der Unterrichtung der Bevölkerung über kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen dient, sowie für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung. Werbung in oder an Zügen und Bussen der in öffentlicher Hand befindlichen Betriebe ist nicht mehr statthaft.

Zu Nr. 5:

Nr. 5 eröffnet den in öffentlicher Hand befindlichen Betrieben des Landes Berlin (insbesondere der BVG) die weitere Möglichkeit, an Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und an öffentlichen Sanitäreinrichtungen andere als in Nr. 4 genannte Werbung zuzulassen, die der unmittelbaren Finanzierung der Bau- oder Sanierungsmaßnahmen an dem Bahnhof, der Haltestelle oder der Sanitäreinrichtung dient.

Zu Absatz 2:

Zu Satz 1:

Absatz 2 Satz 1 regelt die Zulässigkeit von Sponsoring an öffentlichen Schulen im Sinne des Schulgesetzes für das Land Berlin und bestimmt die generelle Zuständigkeit der zuständigen Senatsverwaltung für die Erteilung von Ausnahmen. Die zentrale Zuständigkeit soll eine hohe Kontrolldichte hinsichtlich der Zulassungsvoraussetzungen nach dieser Vorschrift garantieren, da Schulen einen besonderen Auftrag und eine andere Autorität als sonstige öffentliche Einrichtungen besitzen. Der Bildungs- und Erziehungsauftrag verlangt von den Schulen, die Schüler zu kritischem Denken anzuleiten und bei ihnen ein eigenes Urteilsvermögen auszubilden. Werbung und Sponsoring stehen einem kritischen Denken aber entgegen, wenn sie den Empfänger in eine Richtung lenken sollen, zum Beispiel zu Akzeptanz und Wohlwollen gegenüber einem Unternehmen. Erst mit fortgeschrittenem Alter bildet sich ein kritisches Urteilsvermögen heraus. Zudem strahlen Schulen eine besondere Autorität aus. Wenn die Schule ein einzelnes Unternehmen lobend herausstellt, verleiht sie ihm die Aura des staatlich Geprüften und schenkt ihm eine besondere Glaubhaftigkeit. Da Schüler der schulischen Anwesenheitspflicht unterliegen, können sie sich den Werbe- und Sponsorenhinweisen in der Schule nicht entziehen. Zugleich sind jüngere Schüler besonders leicht zu beeinflussen. Aus diesen Gründen unterliegen Sponsoringmaßnahmen in öffentlichen Schulen besonders strengen Anforderungen.

Zu Nr. 1:

Eine Beeinflussung sowie der Anschein einer Einflussnahme auf Schule und Unterricht durch Sponsoring können in der Regel ausgeschlossen werden, wenn folgende Grundsätze beachtet werden:

- Schüler und Lehrpersonal dürfen nicht aktiv in Sponsoringmaßnahmen eingebunden werden
- Sponsoringmaßnahmen dürfen nicht dazu führen, dass Schüler sich mit einzelnen Unternehmen identifizieren und die kritische Distanz zum Sponsor verlieren
- Sponsoring von Material darf nur an die Schule und nicht direkt an die Schüler erfolgen
- gesponsertes Unterrichtsmaterial ist besonders kritisch auf verdeckte Einflussnahme zu prüfen; im Zweifel verbleibt es bei dem Verbot

- auf den Sponsor soll in der Regel nur in geeigneter Weise hingewiesen werden; die Schule soll das sponsernde Unternehmen im Regelfall nur mit einem kurzen „Dankeschön an ...“ erwähnen, ein abgedrucktes Logo darf nicht übermäßig groß ausfallen
- die Schule darf auf den Sponsor hinweisen, nicht aber darf der Sponsor durch die Autorität der Schule über sich selbst sprechen; sie darf dem Sponsor daher keine Plattform zur freien Selbstdarstellung überlassen
- bezeichnet sich der Sponsor selbst als „Förderer der X-Schule“, ist dies -soweit nach der Sponsoringvereinbarung zulässig- möglich
- das Gebot der Transparenz ist gegenüber den Schülern und dem Lehrpersonal zu wahren; sie sind über die mit dem Sponsoring verbundenen Wirkungen besonders und kritisch aufzuklären

Zu Nr. 2:

Das Sponsoring darf nicht im Widerspruch zu dem Auftrag (§ 1 Schulgesetz) und zu den Bildungs- und Erziehungszielen (§ 3 Schulgesetz) der Schule stehen. Sponsoringmaßnahmen haben daher stets zu unterbleiben, wenn eine Gefährdung des Auftrages oder der Bildungs- und Erziehungsziele der Schule zu befürchten ist.

Zu Nr. 3:

Das Sponsoring kann nur zugelassen werden, wenn die Schulkonferenz mit der Mehrheit von zwei Dritteln ihrer stimmberechtigten Mitglieder zustimmt. Diese Regelung überlässt den Schulen die letzte Entscheidungsbefugnis. Das nötige Quorum für die Zustimmung soll eine ausreichende Auseinandersetzung mit den Sponsoringvereinbarungen gewährleisten.

Zu Satz 2:

Satz 2 gibt den Schulen die Möglichkeit Werbemaßnahmen von Unternehmen zur Berufsinformation und zur Nachwuchsgewinnung zuzulassen.

Zu Absatz 3:

Absatz 3 regelt die Zulässigkeit von Werbung und Sponsoring an öffentlichen Hochschulen im Sinne des Gesetzes über die Hochschulen im Land Berlin und bestimmt die Zuständigkeit des Akademischen Senats für die Erteilung von Ausnahmen. Die Hochschulen genießen im Hinblick auf den Grundsatz der Selbstverwaltung der Hochschulen weitestgehende Autonomie.

Zu Nr. 1:

Nr. 1 eröffnet den öffentlichen Hochschulen die Möglichkeit, Werbung an Bauzäunen und Baugerüsten als Einnahmequelle zur unmittelbaren Finanzierung von Bau- oder Sanierungsmaßnahmen an deren Einrichtungen zu nutzen. Auf Grund der enormen Außenwirkung solcher Werbemaßnahmen sind strenge Maßstäbe im Hinblick auf Motivauswahl und Dauer anzulegen.

## Zu Nr. 2

Nr. 2 regelt die Zulässigkeit von Sponsoring in öffentlichen Hochschulen. Ausnahmen können erteilt werden, wenn eine Beeinflussung von Forschung, Lehre und Studium ausgeschlossen ist und das Sponsoring nicht im Widerspruch zu den Aufgaben der Hochschule steht.

Eine Beeinflussung von Forschung, Lehre und Studium ist in der Regel dann ausgeschlossen, wenn folgende Grundsätze beachtet werden:

- Forschungsergebnisse und Lehrinhalte dürfen nicht durch das Sponsoring beeinflusst werden
- Sponsoring von Material darf nur an die Hochschule und nicht direkt an die Studierenden erfolgen
- gesponsertes Lehrmaterial ist besonders kritisch auf verdeckte Einflussnahme zu prüfen; im Zweifel verbleibt es bei dem Verbot
- auf den Sponsor soll in der Regel nur in geeigneter Weise hingewiesen werden; die Hochschule soll das sponsernde Unternehmen im Regelfall nur mit einem kurzen „Dankeschön an ...“ erwähnen, ein abgedrucktes Logo darf nicht übermäßig groß ausfallen
- die Hochschule darf auf den Sponsor hinweisen, nicht aber darf der Sponsor durch die Autorität der Hochschule über sich selbst sprechen; sie darf dem Sponsor daher keine Plattform zur freien Selbstdarstellung überlassen
- bezeichnet sich der Sponsor selbst als „Förderer der X-Hochschule“, ist dies -soweit nach der Sponsoringvereinbarung zulässig- möglich
- das Gebot der Transparenz ist gegenüber den Studierenden und dem Lehrpersonal zu wahren; sie sind über die mit dem Sponsoring verbundenen Wirkungen besonders und kritisch aufzuklären

Schließlich darf das Sponsoring nicht im Widerspruch zu dem Auftrag der Hochschule (§ 4 Berliner Hochschulgesetz) stehen. Sponsoringmaßnahmen haben daher stets zu unterbleiben, wenn eine Gefährdung des Auftrages der Hochschule zu befürchten ist.

## Zu Nr. 3:

Nr. 3 gibt den Hochschulen die Möglichkeit Werbemaßnahmen von Unternehmen zur Berufsinformation und zur Nachwuchsgewinnung zuzulassen.

## Zu § 5 (Grundsätze):

§ 5 statuiert die Grundsätze, die für jede Ausnahme vom generellen Werbe- und Sponsoringverbot zu beachten sind.

## Zu Absatz 1:

Im Wesentlichen kann auf die allgemeine Begründung unter A I verwiesen werden. Zugelassene Ausnahmen vom generellen Werbeverbot haben stets die Neutralitätspflicht zu beachten. Einflussnahmen durch zugelassene Werbung und Sponsoring dürfen nicht die Entscheidungsprozesse der öffentlichen Einrichtungen beeinflussen.

Zu Absatz 2:

Die finanzielle Unterstützung staatlichen Handels durch Dritte muss für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar sein. Das bedeutet insbesondere, dass Werbe- und Sponsoringvereinbarungen öffentlich gemacht werden müssen und die Leistung des Sponsors in einem angemessenen und ausgewogenen Verhältnis zur (Werbe-) Leistung der öffentlichen Einrichtung stehen muss.

Zu Absatz 3:

Es gelten die Ausführungen zu § 2 Nr. 3.

Zu § 6 (Zentrale Beschwerdestelle):

Das Land Berlin richtet unter seiner Internetpräsenz eine Zentrale Beschwerdestelle »Werbung« ein. Die Beschwerdestelle hat die Aufgabe Beschwerden wegen Verstößen gegen dieses Gesetz entgegenzunehmen, die Sach- und Rechtslage zu klären und eine Empfehlung an die zuständige Stelle auszusprechen.

Zu § 7 (Rechtsvorschriften)

§ 7 ermächtigt den Senat des Landes Berlin durch Rechtsverordnung Vorschriften zu erlassen über das Verfahren für die Zulassung von Ausnahmen für Werbung und Sponsoring, der Aufgabenerfüllung der Beschwerdestelle und für die Entgegennahme sonstiger Zuwendungen. Unter sonstigen Zuwendungen im Sinne der Vorschrift werden Spenden oder auch das Mäzenatentum verstanden.

Zu § 8 (Inkrafttreten):

Das Werbefreiheitsgesetz tritt sechs Monate nach seiner Verkündung in Kraft. Durch die Übergangsphase von sechs Monaten haben die öffentlichen Einrichtungen die Möglichkeit eventuell bestehende Verträge mit Dritten an die neue Rechtslage anzupassen oder zu kündigen.

B) Zu Artikel 2:

I. Allgemeine Begründung zur Änderung der Bauordnung für Berlin:

In allen Bezirken und Quartieren beansprucht Werbung durch Menge, Vielfalt, Größe und Gestalt immer mehr Aufmerksamkeit und Fläche. Die zunehmende Kommerzialisierung des öffentlichen Raums beeinträchtigt seine soziale und ästhetische Funktion als Ort des gesellschaftlichen Lebens. Werbung zieht die Aufmerksamkeit auf sich, drängt sich dem Betrachter ungefragt auf und tritt so in Konkurrenz zu den originären Funktionen des öffentlichen Raums.

Die massive Zunahme und neue Formen von Werbung wirken sich negativ auf das Stadtbild aus. Das individuelle Gesicht der Stadt verschwindet. Stadt- und Landschaftsräume werden durch Werbung verunstaltet. Die Konzentration von Werbeträgern an stark frequentierten Standorten, die Zunahme insbesondere großformatiger Werbung und auch die steigende Rolle von Licht und Bewegung durch Einsatz moderner Technologien führen an vielen Orten zu einer Dominanz von Werbung, die Handlungsbedarf und Steuerungsnotwendigkeiten begründet.

Die Änderung der Bauordnung für Berlin schafft ein Konzept für Werbeanlagen im öffentlichen Raum und sieht Regelungen vor, die 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 herstellen.

II. Zu den einzelnen Vorschriften:

Zu Nr. 1 (§ 2 Begriffe)

In Absatz 13 wird der Begriff der Anlagen für Außenwerbung (Werbeanlagen) definiert. Dem Begriff der Werbeanlagen unterfallen alle baulichen und nichtbaulichen Anlagen, die

1. ortsfest sind,
2. eine werbende Funktion erfüllen und
3. vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbar sind.

Klassische ortsfeste Werbeanlagen sind z.B. Litfaßsäulen, Plakatflächen, fest verankerte Tafeln, Schilder und Anlagen, die durch ihre eigene Schwere auf dem Boden ruhen. Nicht ortsfest sind Werbeanlagen im Regelfall dann, wenn diese z.B. an Fahrzeugen oder Anhängern angebracht sind. Jedoch unterfallen diese nicht ortsfesten Werbeanlagen dann den Regelungen der Bauordnung für Berlin, wenn sie wie eine ortsfeste Werbeanlage wirken. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn sie entweder für längere Zeit oder aber immer wieder für kürzere Zeit an bestimmten werbeträchtigen Orten abgestellt werden und die Werbewirkung im Vordergrund steht.

Eine werbende Funktion erfüllt eine Anlage dann, wenn sie

1. der Ankündigung oder
2. der Anpreisung oder
3. als Hinweis auf Gewerbe oder Beruf dient

und daher eine Beeinflussung des Verhaltens des Betrachters bezweckt.

Die Werbeanlage muss weiterhin vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbar sein. Dabei ist es unerheblich, ob sich die Werbeanlage auf einer privaten oder öffentlichen Fläche befindet. Zum öffentlichen Verkehrsraum im Sinne dieser Vorschrift zählen neben öffentlichen Straßenverkehrsflächen insbesondere alle sonstigen Flächen, die öffentlich zugänglich sind. Ein öffentlich zugänglicher Raum im Inneren eines Gebäudes ist hingegen nur dann öffentlicher Verkehrsraum, wenn die Benutzung durch die Öffentlichkeit ohne Einschränkungen und unabhängig von einer Einordnung als Kunde oder Besucher möglich ist. Der Innenbereich der öffentlich zugänglichen Einkaufspassagen und Zentren unterfällt somit nicht der Definition des öffentlichen Verkehrsraums im Sinne der Vorschrift, da eine Einordnung als Kunde oder Besucher im Vordergrund steht.

Zu Nr. 2 (§ 10 Anlagen der Außenwerbung, Warenautomaten):

Zu Absatz 1 Satz 1:

§ 10 Absatz 1 Satz 1 sieht ein generelles Verbot von Anlagen der Außenwerbung (Werbeanlagen) mit Ausnahmen vor. Das generelle Verbot von Werbeanlagen mit Ausnahmen knüpft an die derzeitigen Regelungen des § 10 Abs. 3 und 4 der Bauordnung für Berlin an, die für außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und Wohngebiete gelten, an.

Das generelle Verbot ist notwendig, um eine Verunstaltung des öffentlichen Raums zu vermeiden, die originären Funktionen des öffentlichen Raums wirksam zu schützen und eine einheitliche und klare Genehmigungspraxis zu den zulässigen Ausnahmen zu ermöglichen.

Zu Absatz 1 Satz 2:

In § 10 Absatz 1 Satz 2 werden Ausnahmetatbestände vom generellen Verbot des Satz 1 normiert, die 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 dienen.

Zu Absatz 1 Satz 2 Nr. 1:

Nach Nr. 1 sind Werbeanlagen an der Stätte der Leistung mit einer Höhe bis zu 10 Meter über der Geländeoberfläche zulässig. Mit dem Begriff der Leistungsstätte ist die Stätte der eigenen Leistung gemeint. Das sind alle diejenigen Orte und Stellen des Verkaufes und Vertriebes der eigenen Leistung sowie der Produktion, Verwaltung und Lagerung, in denen in einem weiten Sinne die eigene Leistung, für die geworben wird, erbracht wird, bzw. direkt von einem potenziellen Abnehmer nachgefragt werden kann. Abzustellen ist auf die Tätigkeit, die der Werbung Treibende ausübt und nicht auf das Produkt, für das er wirbt. Bei einer Werbeanlage an der eigenen Leistungsstätte kann es immer nur um ausschließliche oder zumindest vorwiegende Eigenwerbung und nicht vorwiegend um Fremdwerbung gehen. Zwischen der Leistungsstätte und der Werbeanlage muss ein enger sachlicher und räumlicher Zusammenhang bestehen. Die örtliche Verknüpfung der Werbeanlage mit der Leistungsstätte muss unmittelbar sein, was bei einer Werbeanlage außerhalb des Betriebsgrundstücks nicht mehr der Fall ist. Die Begrenzung der Höhe der Werbeanlage auf 10 Meter über der Geländeoberfläche stellt eine maximale Höhe dar und sollte nur in Ausnahmefällen (z.B. hoher Eingangsbereich) ausgeschöpft werden.

Zu Absatz 1 Satz 2 Nr. 2:

Nach Nr. 2 sind einzelne Hinweiszeichen an Verkehrsstraßen und Wegabzweigungen zulässig, die im Interesse des Verkehrs auf versteckt liegende Betriebe oder versteckt liegende Stätten aufmerksam machen. Die Ausnahme dient der Verringerung von Suchverkehr. Versteckt sind Betriebe oder Stätten in der Regel dann, wenn sie nicht ohne weiteres auffindbar sind und außerhalb des Bebauungszusammenhangs liegen.

Zu Absatz 1 Satz 2 Nr. 3:

Nach Nr. 3 sind Werbeanlagen an und auf Flugplätzen, Sportanlagen, Versammlungsstätten und auf Ausstellungs- und Messegeländen zulässig, soweit sie nicht in die freie Landschaft wirken. Diese Ausnahme betrifft Werbeanlagen, die vom öffentlichen Verkehrsraum aus zwar sichtbar sind, aber ihre Werbefunktion ausschließlich dem genannten Ort dient und eine Wirkung in die freie Landschaft nicht gegeben ist (z.B. Bandenwerbung in Sportstätten).

Zu Absatz 1 Satz 2 Nr. 4:

Nach Nr. 4 sind Anlagen für amtliche Mitteilungen zulässig.

Zu Absatz 1 Satz 2 Nr. 5:

Nach Nr. 5 sind Anlagen für nichtkommerzielle Hinweise und Mitteilungen (Nachbarschaftsanschlag) zulässig. Diese Anlagen dienen ausschließlich nichtkommerziellen Hinweisen und Mitteilungen innerhalb eines Quartiers zum Austausch der Bevölkerung untereinander. Bei nichtkommerziellen Hinweisen und Mitteilungen handelt es sich um solche, die keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen (z.B. ehrenamtliche, uneigennützige oder lediglich kostendeckende Aktivitäten von Privatpersonen, Vereinen und Gruppierungen).

#### Zu Absatz 1 Satz 2 Nr. 6:

Nach Nr. 6 sind Werbeanlagen an nicht hinterleuchteten oder bewegten Säulen (Allgemeinanschlag), Bauzäunen, unter Brücken, in Tunneln und an einzelnen besonders ausgewiesenen Flächen zur Unterrichtung der Bevölkerung über kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen, sowie für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung zulässig.

Die Ausnahme dient einerseits dem Informationsinteresse der Bevölkerung an kirchlichen, kulturellen, politischen, sportlichen und ähnlichen Veranstaltungen, als auch dem Interesse des Gemeinwohls, indem sie Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung zulässt.

Der sogenannte Allgemeinanschlag ist eine freistehende Säule für verschiedene Klebeformate (klassische Litfaßsäule). Einzelne besonders geeignete Flächen können von den Bezirken besonders ausgewiesen werden. Unter Berücksichtigung des generellen Verbots von Werbeanlagen ist die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen für Allgemeinanschläge restriktiv zu handhaben.

Die zulässigen Werbeanlagen dienen im Wesentlichen der Unterrichtung von Fußgängern über Veranstaltungen. Ähnliche Veranstaltungen sind zum Beispiel auch Ausstellungen von Museen, Galerien oder ähnliche Einrichtungen. Die Klebeformate sind kleinteilig und dürfen das Format DIN A 0 nicht überschreiten. Damit wird eine vielfältige Nutzung im Sinne des Informationsinteresses der Bevölkerung gewährleistet.

#### Zu Absatz 1 Satz 2 Nr. 7:

Nach Nr. 7 sind Werbeanlagen an Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und an öffentlichen Sanitäreinrichtungen zur Unterrichtung der Bevölkerung über kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen, sowie für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung zulässig. Hinsichtlich der Inhalte der Werbung kann auf die Ausführungen zu Nr. 6 Bezug genommen werden. Daneben dient die Zulässigkeit von Werbung an den genannten Orten der effizienten Nutzung des öffentlichen Raums und der Einnahmeerzielung der öffentlichen Hand zwecks Unterhaltung der genannten Einrichtungen.

#### Zu Absatz 1 Satz 2 Nr. 8:

Nach Nr. 8 sind Werbeanlagen an Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs und an öffentlichen Sanitäreinrichtungen für die Dauer von bis zu einem Jahr zur unmittelbaren Finanzierung von Bau- oder Sanierungsmaßnahmen an der Haltestelle oder Sanitäreinrichtung zulässig. Diese Ausnahme dient durch die zeitlich befristete Zulassung von Produkt- und Dienstleistungswerbung an den genannten Orten der Einnahmeerzielung der öffentlichen Hand zwecks unmittelbarer Finanzierung der Bau- oder Sanierungskosten der genannten Einrichtungen. Dabei dürften die in dem zulässigen Zeitraum von einem Jahr erzielten Einnahmen durch Produkt- und Dienstleistungswerbung auf Grund der Exklusivität der Werbeflächen beträchtliche Einnahmen zur Förderung der öffentlichen Daseinsfürsorge generieren.

#### Zu Absatz 1 Satz 2 Nr. 9:

Nach Nr. 9 sind Werbeanlagen an Bauzäunen und Baugerüsten an öffentlichen Gebäuden, Plätzen und Grünanlagen zulässig, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Bau- oder Sanierungsmaßnahmen an diesen stehen und die Einnahmen aus der Werbung der unmittelbaren Finanzierung der Maßnahmen dienen. Diese Ausnahme der Zulassung von Produkt- und Dienstleistungswerbung an den genannten Orten dient der Einnahmeerzielung der öffentlichen Hand zwecks unmittelbarer Finanzierung von Bau- oder Sanierungsmaßnahmen an öffentlichen Gebäuden, Plätzen und Grünanlagen.

Die Zulässigkeit der Werbeanlage ist auf die Dauer der Bau- oder Sanierungsmaßnahmen beschränkt und darf nicht künstlich ausgedehnt werden. Auch hier führt die Exklusivität der Werbefläche für beträchtliche Einnahmen zur Förderung der öffentlichen Daseinsfürsorge.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 nimmt für bestimmte Gebiete weitere Einschränkungen vor, um dem Gebietscharakter gerecht zu werden.

Zu Absatz 3:

Absatz 3 stellt allgemeine Anforderungen an die nach Absatz 1 zulässigen Werbeanlagen. Danach gelten für Werbeanlagen, die bauliche Anlagen sind, die in diesem Gesetz an bauliche Anlagen gestellten Anforderungen. Werbeanlagen, die keine baulichen Anlagen sind, dürfen weder bauliche Anlagen noch das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild verunstalten oder die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gefährden. Die störende Häufung von Werbeanlagen ist unzulässig. Die Unzulässigkeit der Verwendung von Wechsellicht- oder Wechselbildwerbung liegt darin begründet, dass diese Art der Werbung in besonderem Maße die Aufmerksamkeit des Betrachters beansprucht und sie somit die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gefährden kann.

Schließlich dürfen Werbeanlagen nicht für herabwürdigende oder diskriminierende Werbung verwendet werden. Werbung ist dann als herabwürdigend oder verachtend einzustufen, wenn ihr Inhalt im Widerspruch zu den Werten und Grundsätzen der Artikel 6 Satz 1, Artikel 10 Absatz 2 und Artikel 11 Satz 1 der Verfassung von Berlin steht. Die Menschenwürdegarantie und das Differenzierungsverbot der Verfassung von Berlin spiegeln sich in den Verhaltensregeln des „Deutschen Werberats“ gegen Herabwürdigung und Diskriminierung von Personen wider.

Danach dürfen in der Werbung vor allem keine Aussagen oder Darstellungen verwendet werden,

1. die Personen beispielsweise wegen ihres Geschlechts, ihrer Abstammung, ihrer Rasse, ihrer Sprache, ihrer Herkunft, ihres Glaubens, ihrer politischen Anschauung, ihres Alters, einer Behinderung oder ihrer Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe diskriminieren;
2. die Personen allein deswegen abwerten, weil sie in Bezug auf ihr Aussehen, ihr Verhalten, ihre sexuelle Orientierung, ihre Eigenschaften oder Lebensweisen nicht den vorherrschenden Vorstellungen entsprechen;
3. die Gewalt oder die Verharmlosung von Gewalt gegenüber Personen enthalten bzw. Gewalt oder Dominanzgebaren als akzeptabel erscheinen lassen;
4. die den Eindruck erwecken, Personen seien käuflich zu erwerben, oder Personen mit Objekten gleichsetzen;
5. die Personen auf ihre Sexualität reduzieren oder ihre sexuelle Verfügbarkeit nahelegen;
6. die mit übertrieben herausgestellter Nacktheit eine Herabwürdigung des Geschlechts vermitteln;
7. die einen pornografischen Charakter besitzen.

Zu Absatz 4:

Absatz 4 erklärt die allgemeinen Anforderungen des Absatzes 3 auf Warenautomaten für entsprechend anwendbar. Dienen Warenautomaten auch der Werbung, so sind sie bereits als Werbeanlagen einzuordnen.

Zu Absatz 5:

Absatz 5 nimmt Wahlwerbung für die Dauer eines Wahlkampfes von den Regelungen für Werbeanlagen aus.

Zu Absatz 6:

Das Land Berlin richtet unter seiner Internetpräsenz eine zentrale Beschwerdestelle »Außenwerbung« ein. Die zentrale Beschwerdestelle hat die Aufgabe Beschwerden wegen Verstößen gegen die Regelungen des § 10 entgegenzunehmen, die Sachlage zu klären und eine Empfehlung an die zuständige Stelle auszusprechen.

Zu Nr. 3 (Wegfall § 69 Absatz 4 Satz 4):

Es handelt sich um eine Folgeänderung auf Grund der Neufassung des § 10.

Zu Nr. 4 (§ 81 Bestehende bauliche Anlagen):

Zu Absatz 5:

Der neueingefügte Absatz 5 nimmt Werbeanlagen vom Bestandsschutz aus und schafft Regelungen, die durch Erteilung von zeitlich befristeten Ausnahmen zur weiteren Nutzung und Einnahmeerzielung eventuelle Entschädigungsansprüche der Werbeanlagenbetreiber vermeiden. Dabei sollen durch die weitere zeitlich befristete Nutzung die Investitions- und Beseitigungskosten gedeckt werden.

Bei nicht mehr rechtmäßigen Werbeanlagen, die der Eigenwerbung dienen, sind zwecks Prüfung der Deckung der Investitions- und Beseitigungskosten die marktüblichen Preise für Werbung an vergleichbaren Orten anzusetzen.

Eine unbillige Härte kann zum Beispiel darin liegen, wenn rechtmäßig bestehende Werbeanlagen an der Stätte der Leistung die Höhenbeschränkung des § 10 Absatz 1 Nr. 1 nur geringfügig überschreiten.

Zu Nr. 5 (§ 89 Abwicklung eingeleiteter Verfahren):

Der eingefügte Satz 3 nimmt Werbeanlagen vom Anwendungsbereich der Sätze 1 und 2 aus. Damit wird sichergestellt, dass nicht mehr genehmigungsfähige Werbeanlagen genehmigt werden, um sie sodann wieder zu beseitigen.

C) Zu Artikel 3:

Begründung zur Änderung des Schulgesetzes für das Land Berlin.

Die Streichungen passen das Schulgesetz für das Land Berlin an das Werbefreiheitsgesetz an.

