

Vorlage gemäß Artikel 62 Abs. 3, 63 der Verfassung von Berlin

**Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Berlin werbefrei“
(Werberegelungsgesetz)**

Der Senat von Berlin
Stadt VI BA 102
Tel.: 90173-4353

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 im öffentlichen Raum und in öffentlichen Einrichtungen (Werberegelungsgesetz)

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

Die

A. Formale Zulässigkeit und Inhalt des Antrags
sowie

B. die Materielle Zulässigkeit

des Volksbegehrens über ein „Gesetz zur Regulierung von Werbung im öffentlichen Raum und in öffentlichen Einrichtungen (Werberegelungsgesetz)“

sind der **Anlage** zu dieser Vorlage zu entnehmen.

C. Stellungnahme des Senates

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

Der Senat lehnt jedoch das nach dem vorgelegten Gesetzesentwurf sehr weitreichende Verbot kommerzieller Werbung und Sponsorings ab.

Die vorhandenen rechtlichen Regelungen sind ausreichend, um eine Verunstaltung des öffentlichen Raums oder eine Verletzung der staatlichen Neutralitätspflicht auszuschließen und dabei 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 den genannten Grundsätzen der Regulierung von Werbemaßnahmen im öffentlichen Raum verpflichtet und überprüft diese regelmäßig auf ihre Wirksamkeit.

I. Zu Artikel 1 Werberegulierungsgesetz = Änderung der Bauordnung für Berlin

Der Senat lehnt die in Artikel 1 des Werberegulierungsgesetzes enthaltenen Änderungen der Bauordnung für Berlin (BauO Bln) ab.

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. Zwar teilt der Senat die Auffassung der Initiatoren, dass Außenwerbung nicht zu einer Verunstaltung des öffentlichen Raums und zu Belästigungen im öffentlichen Raum führen darf. Er ist jedoch der Ansicht, dass dies bereits durch die geltenden Bestimmungen der Bauordnung für Berlin (BauO Bln) ausreichend gewährleistet ist.

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 BauO Bln konkretisiert die allgemeine Gestaltungsvorschrift des § 9 BauO in Bezug auf Werbeanlagen und stellt weitere Anforderungen an die Gestaltung von Anlagen der Außenwerbung und Warenautomaten. 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. § 10 Absatz 2 BauO Bln bestimmt 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 als Anlagen für amtliche Mitteilungen und zur Unterrichtung der Bevölkerung über kirchliche, kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen oder an der Stätte der Leistung 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.

Weitere Maßgaben für die Bewertung von Werbeanlagen ergeben sich aus verschiedenen untergesetzlichen Konzepten, die als Auslegungshilfen auch die Beurteilung nach Regelungen der BauO Bln steuern.

So schränkt etwa das Werbekonzept für die Stadt Berlin¹ Werbeanlagen nach dem Grundsatz "weniger und besser" quantitativ ein. 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.

¹Stadtbild Berlin - Werbekonzept: Handbuch / Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt; Claudia Reich-Schlüter; 2014.

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

Auch die Faktoren Licht und Bewegung bei Werbeanlagen werden bereits über das Werbekonzept differenziert berücksichtigt. Weitere diesbezügliche Maßgaben enthält das Lichtkonzept für Berlin², wonach unter anderem Blendwirkungen im öffentlichen Raum zu vermeiden sind. Auch ist hiernach abhängig von Faktoren wie dem Standort, der Uhrzeit, der Emissionsstärke und der Wirkung bewegter und wechselnder Bilder zu bewerten, ob der Einsatz von digitaler Technik und LED-Technik zulässig ist.

Die in Artikel 1 des Entwurfs des Werberegelungsgesetzes beabsichtigte Einschränkung der materiell-rechtlichen Zulässigkeit von Werbeanlagen hat nicht nur für Werbeanlagen eine Bedeutung, deren Errichtung nach §§ 59 Absatz 1, 63a BauO Bln einer Baugenehmigung bedürfen. Sie betrifft in gleicher Weise Werbeanlagen, die im öffentlichen Straßenland aufgebaut und betrieben werden und hierfür eine Sondernutzungserlaubnis nach Straßenrecht benötigen. In diesen Fällen ist nach § 60 Satz 1 Nr. 3 BauO Bln eine zusätzliche Baugenehmigung nicht erforderlich, jedoch ist nach § 11 Absatz 2 Satz 1 BerlStrG im Rahmen der entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen Interessen insoweit auch das materielle Bauordnungsrecht zu beachten, was formell durch das Erfordernis der Einvernehmenserteilung der Bauaufsichtsbehörde nach § 60 Satz 2 BauO Bln sichergestellt wird. Der Gesetzentwurf zielt insoweit gerade auf die Außenwerbung und deren Wirkung auf den öffentlichen Raum und insbesondere das Straßen- und Ortsbild ab.

Daher zielen die Änderungen in großem Umfang auf die durch Sondernutzungserlaubnisse zugelassenen Werbeanlagen im öffentlichen Straßenland ab.

Die in Artikel 1 Werberegelungsgesetz vorgeschlagenen Änderungen der BauO Bln sehen insgesamt einen restriktiveren Umgang mit Werbung vor und nehmen weniger Rücksicht auf den jeweiligen städträumlichen Kontext einer Werbeanlage. Sie sind insgesamt abzulehnen und im Einzelnen wie folgt zu bewerten:

² Stadtbild Berlin - Lichtkonzept: Handbuch / Senatsverwaltung für Stadtentwicklung; Claudia Reich-Schlicher; 2015.

1. Zu § 10 BauO Bln Entwurf (Werbeanlagen)

Während nach geltendem Recht Außenwerbung nach Maßgabe der bereits genannten Regelungen grundsätzlich zulässig und nur im Außenbereich unzulässig ist, würden die Änderungen in § 10 BauO Bln Entwurf restriktive Zulässigkeitskataloge in § 10 Absatz 3, 5 und 6 BauO Bln Entwurf einführen und somit einen Systemwechsel vollziehen, der nach Ansicht des Senats die Berücksichtigung des jeweiligen städträumlichen Kontextes nicht hinreichend ermöglicht.

Anders als in der geltenden BauO Bln sieht § 10 BauO Bln Entwurf zudem keine Regelung mehr für Warenautomaten vor. § 10 Absatz 5 BauO Bln regelt in seiner geltenden Fassung, dass bestimmte Teile des § 10 BauO Bln auch entsprechend auf Warenautomaten anzuwenden sind. Dieser Regelung bedarf es weiterhin, da Warenautomaten selbsttätige Verkaufseinrichtungen sind, die wie Werbeanlagen störend und verunstaltend wirken können. Erfüllt ein Warenautomat zugleich die begrifflichen Anforderungen an einer Werbeanlage, ist § 10 BauO Bln direkt auf diesen anzuwenden. Eine Regelung ist aber weiterhin erforderlich für die Fälle, in denen ein Warenautomat nicht die begrifflichen Voraussetzungen einer Werbeanlage erfüllt.

a) § 10 Absatz 1 BauO Bln Entwurf

Die Begriffsdefinition für Werbeanlagen in § 10 Absatz 1 Satz 1 und 2 BauO Bln Entwurf ist mit § 10 Absatz 1 Satz 1 und 2 BauO Bln identisch.

Für Werbeanlagen, die keine bauliche Anlagen sind, enthält § 10 Absatz 2 Satz 2 BauO Bln bereits eine Regelung, was den § 10 Absatz 1 Satz 3 BauO Bln Entwurf entbehrlich macht.

b) § 10 Absatz 2 BauO Bln Entwurf

§ 10 Absatz 2 BauO Bln Entwurf beschränkt die Zulässigkeit von Werbeanlagen allein auf die in den folgenden Absätzen des § 10 BauO Bln Entwurf aufgeführten zulassungsfähigen Werbeanlagen.

c) § 10 Absatz 3 BauO Bln Entwurf

§ 10 Absatz 3 BauO Bln Entwurf benennt zwar die zulassungsfähigen Werbeanlagen, beschränkt diese aber oftmals gleichzeitig in ihrer Größe und Ausgestaltung.

So sind nach § 10 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 BauO Bln Entwurf Werbeanlagen an der Stätte der Leistung zwar zulässig, nach Buchstabe a und c des Entwurfs aber nur an Gebäuden bis zur maximalen Höhe von einem Meter über dem Erdgeschoss, ansonsten bis zu einer Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche.

Dies ist abzulehnen, denn bei der Einzelfallbetrachtung einer Werbeanlage an der Stätte der Leistung kann diese auch mit einer geringeren Höhe verunstaltend wirken.

Andererseits muss eine Werbeanlage bei einer Höhe von mehr als einem Meter über dem Erdgeschoss auch nicht verunstaltend sein. In der Vergangenheit wurden 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. Die in § 10 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1a und 1c BauO Bln Entwurf genannten pauschalen Regelungen werden den unterschiedlichen städtebaulichen und architektonischen Kontexten dagegen nicht gerecht. Das geltende Recht ist hier zum Teil sogar strenger, lässt im Übrigen differenziertere Entscheidungen zu und ist daher vorzugswürdig.

Nach § 10 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1b BauO Bln Entwurf sind Werbeanlagen in Form von Auslagen und Dekorationen in Fenstern über dem Erdgeschoss nicht mehr möglich. Oftmals befinden sich aber Ladengeschäfte mit ihren Fenstern auch oberhalb des Erdgeschosses und legen darin Werbung aus oder dekorieren, ohne dass dies verunstaltend wirkt. Auch diese Regelung ist abzulehnen.

Darüber hinaus sollen Auslagen und Dekorationen in Fenstern, wie bereits nach geltendem Recht, nicht dem Bauordnungsrecht 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. Dekorationen betreffen somit nicht die bauliche Beschaffenheit einer Anlage, sondern deren Nutzung. 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.

Nach § 10 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 BauO Bln Entwurf sind nur noch temporäre Werbeanlagen mit einer maximalen Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche während der Bauausführung an Baustellen zur Information über das Bauvorhaben und dessen Vermarktung sowie an der Bauausführung beteiligte Unternehmen zulässig. Nicht mehr zulässig sind damit Werbeanlagen an Bauzäunen und Baugerüsten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Bau- oder Sanierungsmaßnahmen stehen und bei denen die Einnahmen aus der Werbung der unmittelbaren Finanzierung der Maßnahmen dienen. Dies stellt oftmals jedoch einen nicht unerheblichen Teil der Finanzierung der Baumaßnahme dar. Um einen Missbrauch der Baugerüste als Werbeanlagen zu verhindern, wurde bereits im Jahre 2010 die BauO Bln dahingehend geändert, dass nach § 10 Absatz 2 Satz 4 BauO Bln Baugerüste für Werbeanlagen höchstens für die Dauer

von sechs Monaten genutzt werden dürfen. Insofern geht die aktuelle Regelung teilweise weiter als die Regelung in § 10 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 BauO Bln Entwurf.

Eine Größenbegrenzung in § 10 Absatz 3 Satz 1 Nummer 8 BauO Bln Entwurf bei Werbeanlagen der in den Buchstaben a bis e genannten, nicht hinterleuchteten oder bewegten Flächen für Werbung im maximalen Bogenformat 4/1 (1.185 x 1.750 mm) ist abzulehnen, da auch größere Werbung als im Bogenformat 4/1 nicht per se verunstaltend wirkt. Nach geltendem Recht sind größere Werbeanlagen unter der Einschränkung des § 10 Absatz 2 Satz 1 bis 3 BauO Bln zulässig. Sie dürfen jedoch weder das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild verunstalten, noch die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gefährden. Auch eine störende Häufung von Werbeanlagen ist unzulässig.

Nach Nummer 8 Buchstabe e sind zwar auch einzelne Flächen mit einer maximalen Werbefläche von zehn Quadratmetern auf privatem Grund zulässig, im öffentlichen Raum sind sie jedoch weiterhin verboten. Diese Regelung wird abgelehnt, da sich Werbeanlagen im öffentlichen Raum nicht unbedingt negativ auf dessen Gestaltung auswirken müssen. Darüber hinaus können auch kleinere Werbeflächen auf privaten Grundstücken verunstaltend wirken.

Die Regelung in § 10 Absatz 3 Satz 2 BauO Bln Entwurf, wonach die Hälfte der jeweiligen Werbefläche einer Werbeanlage im Sinne der Nummer 8, die sich auf öffentlichem Grund befindet, für Werbung für Veranstaltungen sowie für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften zu nutzen ist und diese damit begünstigt, ist abzulehnen. Eine Förderung steuerbegünstigter Körperschaften ist nicht Aufgabe des Bauordnungsrechts, welches seiner Natur nach besonderes Gefahrenabwehrrecht ist. Werbung darf in erster Hinsicht nicht verunstalten oder störend wirken. Dabei ist es unerheblich, ob es sich dabei um Werbung für steuerbegünstigte Körperschaften, oder um Werbung von Produkt- und Dienstleistern handelt.

d) § 10 Absatz 4 BauO Bln Entwurf

Absatz 4 bestimmt in den Nummern 1 bis 5 BauO Bln Entwurf, wann Werbeanlagen unzulässig sind. Bereits nach geltendem Recht ist Werbung aber nicht unkontrolliert zulässig, sondern unterliegt Bestimmungen, die in Teilen denen entsprechen, die in § 10 Absatz 4 Nummern 1 bis 5 BauO Bln Entwurf vorgesehen sind.

§ 10 Absatz 1 BauO Bln i.V.m. § 9 BauO Bln sowie § 10 Absatz 2 BauO Bln legen fest, dass alle Werbeanlagen (unabhängig von ihrer Eigenschaft als bauliche Anlage) 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.

Nach § 10 Absatz 4 Nummer 3 BauO Bln Entwurf sind digitale Werbeanlagen und Anlagen mit Wechsellicht grundsätzlich verboten. Diese Regelung verkennt aber den Wandel an die moderne Zeit, der auch die Werbung beeinflusst. Werbung erfolgt heutzutage oftmals digital und nicht wie in vergangen Zeiten allein durch analoge Plakate. Dabei ist Werbung auch kreativ, künstlerisch und kann bestimmte Stadtgebiete, wie Einkaufsstraßen aufwerten und beleben. Gerade jüngere Menschen nehmen dies oftmals als lebhaft, bunt und freundlich wahr. Sie empfinden dabei entgegen der Behauptung in der Begründung des BauO Bln Entwurf keine unerwünschte Unruhe.

e) § 10 Absatz 5 BauO Bln Entwurf

§ 10 Absatz 5 BauO Bln Entwurf sieht vor, dass in Kleinsiedlungsgebieten, Wohngebieten, Dorfgebieten und Sondergebieten, die der Erholung dienen, Werbeanlagen nur stark eingeschränkt zulässig sind. Dies ist bereits nach dem geltenden Recht der Fall und bedarf daher keiner Änderung. Gemäß § 10 Absatz 4 BauO Bln sind Werbeanlagen in Kleinsiedlungsgebieten, Dorfgebieten und reinen Wohngebieten nur unter Einschränkung des § 10 Absatz 2 Satz 1 bis 3 BauO Bln zulässig. § 10 Absatz 3 BauO Bln regelt Werbeanlagen außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, welche häufig Gebiete sind, die der Erholung dienen.

f) § 10 Absatz 6 BauO Bln Entwurf

§ 10 Absatz 6 BauO Bln Entwurf sieht vor, dass unbeleuchtete Werbeanlagen in Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten an der Stätte der Leistung maximal bis zur unteren Dachkante reichen dürfen und Sammelschilder als Hinweis auf ortsansässige Betriebe eine maximale Höhe von 5 m aufweisen dürfen. Diese Regelung erweitert zwar auf den ersten Blick die Zulässigkeit von Werbeanlagen in Gewerbe- und Industriegebieten gegenüber § 10 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1a BauO Bln Entwurf, wenn diese unbeleuchtet sind. Da Werbeanlagen über die genannten Größen aber nicht zulässig sind, stellt diese Regelung wiederum eine nicht nachvollziehbare Beschränkung und damit ein Verbot größerer Werbeanlagen in den genannten Gebieten dar. Gerade in Gewerbe- und Industriegebieten sind Werbeanlagen oftmals nicht verunstaltend oder störend. Für diese Gebiete reichen die derzeit allgemein geltenden Regelungen aus und es bedarf keiner gesonderten Regelung mit den daraus resultierenden Verboten.

g) § 10 Absatz 7 und 8 BauO Bln Entwurf

§ 10 Absatz 7 und 8 BauO Bln Entwurf reduziert den Umfang der Werbeanlagen, auf die die Vorschriften der BauO Bln nicht anzuwenden sind auf Werbeanlagen, die dem Denkmalschutz unterliegen und auf Wahlwerbung und Werbung für Volksbegehren, Volksentscheide sowie Bürgerentscheide.

Die Nichtanwendbarkeit der BauO Bln auf Wahlwerbung ist bisher in § 10 Absatz 6 Nummer 4 BauO Bln geregelt. Der Umfang der vom Anwendungsbereich der BauO Bln

ausgenommen Werbeanlagen in § 10 Absatz 6 BauO Bln ist nach geltendem Recht 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 gerade für den Zweck der Werbung bereits genehmigt wurden, also bereits festgestellt wurde, dass sie nicht verunstaltend wirken. Hiermit wird verhindert, dass für bereits zu dem Zweck der Werbung genehmigten Flächen jedes Mal erneut eine Genehmigung eingeholt werden muss. Dadurch wird unnötiger bürokratischer Aufwand verhindert.

§ 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 Bln aus, da diese regelmäßig keinen Einfluss auf den öffentlichen Raum haben und nicht verunstaltend wirken können, vgl.C. I. 1. c) zu § 10 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1b BauO Bln Entwurf.

2. Zu § 63a BauO Bln Entwurf (Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren für Werbeanlagen)

Die Streichung in Satz 1 Nummer 3 BauO Bln Entwurf ist eine Folgeänderung des § 67 BauO Bln Entwurf, dessen Änderung, wie nun auch diese Folgeänderung abzulehnen ist.

3. Zu § 67 BauO Bln Entwurf (Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen)

Die Änderungen im § 67 Absatz 4 BauO Bln Entwurf sind abzulehnen.

Die geltende Vorschrift erlaubt bei bauordnungsrechtlichen Abweichungen eine Beurteilung im Einzelfall, sodass die Bauaufsichtsbehörde unter Berücksichtigung des Zwecks der jeweiligen Anforderungen und unter Würdigung der öffentlich-rechtlich geschützten nachbarlichen Belange Abweichungen vom Bauordnungsrecht zulassen kann. Im Bereich des Planungsrechts ist nach der Änderung unklar, wie die bundesrechtlich geregelten Ausnahmen und Befreiungen erteilt werden sollen.

4. Zu § 69 BauO Bln Entwurf (Behandlung des Bauantrags)

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

5. Zu § 86 BauO Bln Entwurf (Rechtsvorschriften und Verwaltungsvorschriften)

Durch die Einführung der Nummer 1a. „Art, Umfang und zeitliche Dauer der Beleuchtung von Werbeanlagen“ soll die für das Bauwesen zuständige Senatsverwaltung ermächtigt werden, diesen Bereich durch Rechtsverordnungen genauer zu regeln. Die Änderung wird abgelehnt, da sie nicht erforderlich ist. Nach § 86 Absatz 1 Nummer 1 BauO Bln können bereits jetzt in einer Rechtsverordnung die nähere Bestimmung allgemeiner Anforderungen der §§ 4 bis 48 BauO Bln erlassen werden, somit auch an § 10 BauO Bln = Anlagen der Außenwerbung.

6. Zu § 90 BauO Bln Entwurf (Übergangsvorschrift zu § 10 (Werbeanlagen), Abwicklung eingeleiteter Verfahren)

Der neu eingefügte § 90 BauO Bln Entwurf wird als Übergangsvorschrift zu den oben behandelten Regelungen abgelehnt.

Nach der Begründung zum § 90 BauO Bln Entwurf handelt es sich um eine spezielle Regelung für bestehende, nach § 10 BauO Bln Entwurf aber nicht mehr zulassungsfähige Werbeanlagen. Da eine Änderung des § 10 BauO Bln Entwurf abgelehnt wird, wird als Folgeänderung auch dieses grundsätzliche Beseitigungsgebot für bestehende Werbeanlagen abgelehnt, die nicht mehr den Anforderungen des § 10 BauO Bln Entwurf entsprechen.

Darüber hinaus wird zu § 90 BauO Bln Entwurf wie folgt Stellung genommen:

Die Übergangsregelung in § 90 Absatz 2 BauO Bln Entwurf sieht vor, dass Erlaubnisse für vor dem Inkrafttreten des Werberegulierungsgesetzes rechtmäßig errichtete Werbeanlagen im Sinne des § 60 Satz 1 Nummer 3 BauO Bln, die den Anforderungen des § 10 nicht mehr genügen, zu widerrufen sind, sofern sie unter Vorbehalt des Widerrufs erteilt worden sind.

Unter diese Erlaubnisse fallen auch straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnisse nach § 11 Absatz 2 BerlStrG. In § 90 Absatz 2 BauO Bln Entwurf wird damit eine im Kern straßenrechtliche Regelung über den Widerruf von Sondernutzungserlaubnissen getroffen. Da die baurechtliche Beurteilung in erster Linie der Bauaufsicht obliegt, ihr aber keine Übersicht aller vorhandenen Werbeanlagen vorliegt, müsste hier ein entsprechendes, neues Verfahren in den Bezirken etabliert werden, das die bisher klar getrennte straßen- und bauordnungsrechtlichen Zuständigkeiten festlegt.

Die Prüfung sämtlicher bestehenden Erlaubnisse, die mit Widerrufsvorbehalt erteilt worden sind und deren Widerruf, bedeutet zudem einen erheblichen

Verwaltungsmehraufwand, ebenso die Überprüfung der Umsetzung und ggf. die Ahndung durch die Ordnungsbehörden.

Inhaltlich ist festzuhalten, dass die als Ausgleich gedachte Regelung des § 90 Absatz 5 BauO Bln zu einem enormen Aufwand sowohl in der Wirtschaft als auch in der Verwaltung führt und entsprechend nicht praktikabel ist.

Die Laufzeiten der Sondernutzungserlaubnisse entsprechen i.d.R. denen der landesweiten öffentlich-rechtlichen Werbeverträge. Die Werbeunternehmen haben sowohl Personal eingestellt als auch hohe Investitionskosten für die Beschaffung und die Errichtung der Werbeanlagen getätigt. Die im Gesetz vorgesehenen Ausnahme-Regelungen im Zusammenspiel von § 90 Absatz 2 und Absatz 5 BauO Bln Entwurf muss insoweit festlegen, welche Laufzeiten und Fristverlängerungen für die einzelnen Werbeanlage „angemessen“ sind, was einen erheblichen bürokratischen Aufwand erzeugt.

II. Zu Artikel 2 Werberegulierungsgesetz = Gesetz zur Regulierung von Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen (Werbeneutralitätsgesetz)

Der Senat lehnt das im Werbeneutralitätsgesetz 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, wobei auch hier stets zu beachten ist, dass schon der Anschein, die Integrität des Staates und seiner Organe könnte gefährdet werden, zu vermeiden ist.

Die VV Werbung von 2011³ und die VV Sponsoring von 2016⁴ stellen bereits ausreichende Regelungen dar, um die Neutralität des Staates zu wahren und vor unzulässiger Einflussnahme auf staatliches Handeln durch Zulassung von Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen zu schützen.

1. VV Sponsoring:

Um für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung einen verlässlichen Handlungsrahmen und Rechtssicherheit zu schaffen, wurde die VV Sponsoring erlassen.

Private Zuwendungen für öffentliche Zwecke in Form von Sponsoring sind in der heutigen Zeit weit verbreitet, unterliegen jedoch – sofern sie die öffentliche Verwaltung betreffen – bestimmten Vorgaben, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Integrität des Staates

³ VV Werbung vom 11. Januar 2011, ABl. Nr. 4 vom 28.01.2011, S. 126f.

⁴ VV Sponsoring vom 31. Mai 2016, ABl. Nr. 24 vom 17.06.2016, S. 1298ff.

und seiner Organe gewahrt werden muss. Grundsätzlich sind staatliche Aufgaben deshalb durch den öffentlichen Haushalt zu finanzieren.

Sponsoring kann jedoch ausnahmsweise auch in der öffentlichen Verwaltung in geeigneten Fällen zur Erreichung von Verwaltungszielen beitragen, wenn es um die Förderung und Unterstützung bestimmter öffentlicher Aufgaben geht. Schwerpunktmaßig in Bereichen der Kultur, der Bildung, der Wissenschaft, des Sports und der Wohlfahrtspflege ist Sponsoring denkbar. Mit Unterstützung Dritter können Vorhaben und Maßnahmen realisiert werden, die den Bürgerinnen und Bürgern nutzen.

Sponsoring ist deshalb insbesondere im Bereich der nichthoheitlichen Verwaltung grundsätzlich möglich und auch begrüßenswert. Dies kann allerdings nur unter den in der VV Sponsoring genannten Bedingungen in Betracht kommen. Das Staats- und Verwaltungssystem würde allerdings – wie auch die Sponsorin/der Sponsor selbst – Schaden nehmen, wenn in der Öffentlichkeit auch nur der Anschein entstünde, die gebotene Neutralität und Objektivität der Verwaltung werde durch einzelne Sponsoringaktivitäten oder durch zu enge Bindung an einzelne Sponsoren in Frage gestellt. Daher sind besonders strenge Maßstäbe im Zusammenhang mit hoheitlichem Handeln anzulegen.

2. VV Werbung:

Mit der VV Werbung, wurde 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.

Die VV Werbung ist zum 31.01.2021 außer Kraft getreten und wird seitdem im Rahmen der Selbstbindung der Verwaltung weiter angewandt.

Das Werberegulierungsgesetz hat folgende Auswirkungen auf die VV Werbung:

Durch die in Artikel 1 geforderte Begrenzung der Zulässigkeit von Werbeanlagen nach § 10 BauO Berlin, sowie das in Artikel 2 geforderte Verbot von Werbung, wären Einnahmen aus Werbung auf/an/in Dienstgrundstücken, -gebäuden und -räumen, die tatsächlich auf die Entlastung des Haushalts durch „Ausschöpfung aller vertretbaren Einnahmequellen“ abzielen, de facto nicht mehr möglich.

Die jährlichen Werbeeinnahmen an Gebäuden der durch die BIM verwalteten Vermögen liegen bei ca. 84.000 €. Diese Einnahmen würden voraussichtlich entfallen bzw. erheblich reduziert.

Im Ergebnis würde die derzeitige VV Werbung bei Inkrafttreten des Werberegulierungsgesetzes zwar nicht obsolet, müsste aber unter

- Abschnitt 2 - Grundsätze
- Abschnitt 4 - Kommerzielle und sonstige Werbung
- Abschnitt 8 - Politische Betätigung

gemäß den neuen Inhalten des Werberegulierungsgesetzes angepasst werden.

Hierbei soll beachtet werden, dass die bisher ausgeschlossenen Werbeinhalte gemäß der Abschnitte 4 und 8 der VV Werbung auch für die im Entwurf des „Werberegelungsgesetzes“ vorgesehenen Werbeflächen für Werbung für Veranstaltungen sowie für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung weiterhin ausgeschlossen werden.

Die bisherigen Regelungen der VV Werbung unter

- Abschnitt 1 - Geltungsbereich; Zuständigkeit
- Abschnitt 3 - Sammlungen
- Abschnitt 5 - Vergütung
- Abschnitt 6 - Handel und Rahmen des öffentlichen Auftrags
- Abschnitt 7 - Gewerbliche Tätigkeit

würden durch das Werberegelungsgesetz nicht tangiert.

Insbesondere die Möglichkeit, den wirtschaftlichen Vorteil, den Dritten durch Werbung in den Räumen ziehen, die ihnen zur (ggf. temporären) Nutzung überlassen wurden, bei der Bemessung des Nutzungsentgeltes angemessen zu berücksichtigen, bliebe unberührt.

3. Zu § 2 und § 4 Absatz 1 Werberegelungsgesetz = Werbe- und Sponsoringverbot im Anwendungsbereich des Gesetzes

Nach §§ 2, 4 Absatz 1 Werberegelungsgesetz ist Werbung und Sponsoring grundsätzlich in allen öffentlichen Einrichtungen, zu denen auch die landeseigenen Sportanlagen (u. a. Sporthallen, Fußballplätze sowie auch Veranstaltungsflächen wie die Waldbühne oder das Maifeld) gehören, verboten. 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 SenInnSport Werbeflächen auf den Sportanlagen vermietet oder ein Nutzer im Rahmen einer Sportveranstaltung oder eines Konzertes Werbung anbringt. Selbst die Trikotwerbung der Sportler ist von diesem Werbeverbot umfasst.

Daran ändern auch die vorgesehenen Ausnahmen nichts, die in § 5 Werberegelungsgesetz vorgesehen sind.

4. Zu § 5 Werberegelungsgesetz = Ausnahmen

In § 5 Absatz 1 Werberegelungsgesetz ist Werbung zulässig „in Räumen oder in oder auf anderen Anlagen, die Dritten zur Nutzung überlassen werden“. Die Erweiterung im Vergleich zum Entwurf von 2018 berücksichtigt nun offenbar die Werbung auf Freiflächen, die auf Sportanlagen die Regel ist.

Weiterhin ist von dieser Ausnahme jedoch nur die Eigenwerbung der Sportanlagen oder der Nutzer „an der Stätte der Leistung“ umfasst. Fremdwerbung für Sponsoren der Nutzer ist von dieser Ausnahme nicht umfasst und bleibt weiter verboten.

Die laut Begründung zu § 5 Absatz 4 Nummer 1 Werbeneutralitätsgesetz intendierte Wirkung der Norm geht über den Gesetzeswortlaut hinaus. Ausweislich der Begründung soll Werbung auch „an Zügen und Bussen der in öffentlicher Hand befindlichen Betriebe (BVG) ... nicht mehr statthaft“ sein (Begründung zu § 5 Absatz 4 Nummer 1). Zweck des Werbeneutralitätsgesetzes ist jedoch „die Wahrung der Neutralität des Staates und der Schutz vor unzulässiger Einflussnahme auf staatliches Handeln durch Zulassung von Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen“ (§ 1 Gesetzeszweck). Die Begründung geht an dieser Stelle über den Gesetzeswortlaut hinaus, der nur von Werbung in öffentlichen Einrichtungen spricht. Das intendierte Ziel ist vom Gesetzeswortlaut nicht gedeckt, Gesetzeswortlaut und -begründung stimmen hier nicht überein.

In § 5 Absatz 4 Nummer 2 Werberegulierungsgesetz kann eine Ausnahme vom Werbeverbot zugelassen werden, für das Sponsoring von sportlichen öffentlichen Einrichtungen sowie die im unmittelbaren Zusammenhang mit diesem Sponsoring stehende Werbung. Auch diese Erweiterung im Vergleich zum Entwurf von 2018 verbessert die Position der Sportanlagen nicht. Dass eine öffentliche Einrichtung / Sportstätte durch einen Sponsor gefördert wird, stellt die absolute Ausnahme dar. Ebenso geht die Zulässigkeit der mit dem Sponsoring verbundenen Werbung ins Leere. Eine Ausnahme für den gesponserten gemeinnützigen Sportverein, den Veranstalter oder den gewerblichen Nutzer sieht der Gesetzestext nicht vor.

III. Zu Artikel 3 und Artikel 4 Werberegulierungsgesetz = Änderung des Schulgesetzes und Änderung des Berliner Hochschulgesetzes

Der Senat lehnt die Änderungen zum Schulgesetz und zum Berliner Hochschulgesetz ab.

Der Schulbereich ist dergestalt betroffen, dass Artikel 2 des Gesetzentwurfes die Einführung eines Werbeneutralitätsgesetzes vorschlägt, welches in § 4 Absatz 1 Werbeneutralitätsgesetz ein grundsätzliches Verbot von Werbung und Sponsoring normiert. In § 5 Absatz 2 Werbeneutralitätsgesetz ist vorgesehen, dass die Leitung einer öffentlichen Schule im Sinne des Schulgesetzes Ausnahmen vom Verbot des § 4 Absatz 1 Werbeneutralitätsgesetz für Werbung zur Berufsinformation und zur Nachwuchsgewinnung sowie für Sponsoring zulassen kann, wenn

1. eine Einflussnahme auf Schule und Unterricht sowie der Anschein einer solchen ausgeschlossen sind,
2. die Werbung oder 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.

Entsprechend soll § 76 SchulG, der die Rechte der Schulkonferenz regelt, dahingehend geändert werden, dass die von dieser zu beschließenden Hausordnung keine Grundsätze über die Werbung an der Schule sowie Art und Umfang des Sponsorings mehr enthält. Stattdessen soll die Schulkonferenz über Ausnahmen nach § 5 Absatz 2 Werbeneutralitätsgesetz entscheiden.

Es bestehen auf tatsächlicher Ebene keine dahingehenden schulaufsichtlichen Erkenntnisse, die auf eine Problemlage in Hinblick auf Werbung und Sponsoring an Schulen hinweisen. Die aktuelle Rechtslage wird als sachgerecht betrachtet. Die vorgeschlagene Regelung stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in den Verantwortungsbereich der Schulen dar. Werbe- und Sponsoringmaßnahmen, die den Bildungs- und Erziehungszielen des Berliner Schulgesetzes widersprechen, sind schon nach derzeitiger Rechtslage unzulässig.

Aus rechtsförmlicher Sicht ist auf folgendes hinzuweisen: Das Schulgesetz spricht von der Schulleiterin und dem Schulleiter, nicht von der Leitung einer Schule. Angesichts der Tatsache, dass das Gesetz auch eine erweiterte Schulleitung kennt, ist die Verwendung des Begriffs der Leitung missverständlich.

Zudem sieht § 5 Absatz 2 Werbeneutralitätsgesetz eine Entscheidung der Schulleitung bei Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der Schulkonferenz vor, während das SchulG dahingehend geändert werden soll, dass die Schulkonferenz mit einer Mehrheit von zwei Dritteln über eine Ausnahme nach § 5 Absatz 2 Werbeneutralitätsgesetz entscheidet. Entscheidungskompetenzen der Schulkonferenz sollten zudem wie bisher ausschließlich im SchulG und nicht in anderen Fachgesetzen geregelt werden.

C. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs

1. Allgemein:

Die mit dem Werberegulierungsgesetz vorgeschlagenen Regelungen verhindern jegliche Form einer modernen und nachhaltigen Weiterentwicklung der Werbung, hängen Berlin von der Entwicklung und dem Informationsgeschehen im öffentlichen Raum anderer Metropolen ab und führen die Stadt zurück in eine vordigitale Zeit. Sollte die Außenwerbung auf wenige zulässige Werbeanlagen reduziert werden, würden die Werbeunternehmen ihr Interesse an Berlin als wichtigen Werbestandort verlieren, da die verbleibenden Werbemöglichkeiten zu unattraktiv für den Werbemarkt sind, um ausreichende Umsätze zu erzielen. Viele der heute noch in Berlin werbende Unternehmen aus dem In- und Ausland würden in der Folge für ihre Produkte und Dienstleistungen keine

Flächen mehr buchen, da sie den Anforderungen an moderner Werbung nicht mehr entsprechen würden.

Die Einschränkungen für Fremdwerbung haben erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen, sodass diese nicht mitgetragen werden können.

Unternehmen, die sich mit der Gestaltung und dem Vertrieb von Anlagen zur Außenwerbung, Plakatwerbung und ähnlichen Werbeanlagen befassen (in Berlin z.B. Wall und Ströer), sind besonders betroffen, da sowohl die Zahl der zulässigen Orte als auch die Gestaltungsmöglichkeiten für Fremdwerbung drastisch eingeschränkt werden. Auswirkungen ergeben sich aber auch für Zulieferer wie Media- und Kreativagenturen, Druckereien und Logistikunternehmen. Der Fachverband der Außenwerber (FAW) hat 2017 berechnet, dass in Berlin mit Außenwerbung ein Bruttoerwerbserlös von 270 Mio. € erwirtschaftet wurde. Die Einschränkung der Werbeanlagen würde also zu deutlichen Einnahmeverlusten führen.

Weitere Folgen wären eine Verringerung der Steuereinnahmen sowie der Wegfall von Arbeitsplätzen und damit eine Verringerung von Sozialabgaben, deren Höhe nicht bezifferbar ist.

Ebenso ist die Wirtschaft insgesamt betroffen, da die Möglichkeiten für Unternehmen über alle Branchen hinweg, über ihre Produkte und Dienstleistungen zu informieren, deutlich eingeschränkt werden.

Für Werbung für Veranstaltungen sowie von steuerbegünstigten Körperschaften sollen die Hälfte der jeweiligen Werbefläche einer Werbeanlage, die sich auf öffentlichem Grund befindet, freigehalten werden. Dies ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, da die Außenwerbung für Kultur- und Sportveranstaltungen von besonderer Bedeutung ist, um das Publikum zu erreichen. Dem Argument, dass damit die illegale Plakatierung eingeschränkt wird, kann jedoch nicht gefolgt werden. Eine Nutzung von Werbeanlagen würde Kosten verursachen, die vermutlich die Verursacher nicht aufbringen wollen oder können.

Für die Anstalten des öffentlichen Rechts und die Landesunternehmen führt eine Verringerung der Werbeanlagen ebenfalls zu Einnahmeverlusten und ggf. zu Kosten für einen Rückbau oder Umgestaltung vorhandener Werbeflächen. Die BVG geht davon aus, dass sich die fehlenden Werbeeinnahmen für die BVG im zweistelligen Millionenbetrag bewegen werden, aber auch dem Land Werbeerlöse aus der Werbung an Wartehallen verloren gehen. Damit stellen sich natürlich auch Fragen der Kompensation. Zudem wird noch zu prüfen sein, wie sich die Gesetzeslage ggf. auf bestehende Verträge der BVG und des Landes auswirkt.

2. Auswirkungen auf die bestehenden Werberechtsverträge

In der Vergangenheit gab es für die Zulassung von Werbeanlagen auf öffentlichen Straßen keine einheitlichen Vorgaben, so dass die Zulassung der Werbeanlagen auf Bezirks- und Hauptverwaltungsebene jeweils sehr unterschiedlich – und in sehr großem Umfang in vielen einzelnen Werberechtverträgen – geregelt war. Um die Nutzung der Straßen durch Werbeanlagen in einem stadtverträglichen Maß auszustalten, wurden in der Vergangenheit erhebliche Anstrengungen unternommen. So wurde im Rahmen eines stadtweiten Werbekonzepts einheitliche Gestaltungsstandards für ganz Berlin ausgearbeitet. In der Folgezeit wurde die Zuständigkeit für den Abschluss von Werbeverträgen landesweit auf Hauptverwaltungsebene konzentriert, so dass die Anzahl der Werbung erheblich verringert und die Art und das Erscheinungsbild der Anlagen nach einheitlichen Maßstäben festgelegt werden konnte. Seit dem Jahr 2019 (also zeitlich bereits nach Abschluss der Unterschriftensammlung für die Initiative zu „Berlin Werbefrei“) wurden daraufhin erstmals landesweite Werberechtsverträge im Land Berlin mit Laufzeiten von 10-15 Jahren abgeschlossen. Dies führte u.a. zu einer Reduzierung der – nur an bestimmten Orten überhaupt stadtbildverträglichen – digitalen Großwerbevitrinen um mehr als 50 Prozent, auch Lichtmastenschilder und Litfaßsäulen wurden um jeweils mehr als 40 Prozent reduziert. Die Verträge enthalten zudem Vorgaben, die die Wirkung digitaler Werbung auf das Stadtbild und den Verkehr begrenzen. Soweit etwa als Grund für das Verbot der digitalen Werbung angeführt wird, dass animierte und bewegte Inhalte sowie Werbeanlagen mit Wechsellicht verhindert werden sollen, ist dem bereits nach den bestehenden Werbeverträgen dadurch Rechnung getragen, dass das Abspielen von bewegten Bildern wie Filmen, Filmcuts oder Trailern und von audiovisuellen Sequenzen unzulässig ist, genauso wie blitzende und blinkende sowie akustische Effekte. Zudem wurden Vorgaben für die Leuchtintensität der digitalen Werbeanlagen vorgegeben. Insoweit wurden viele der Ziele, die die Trägerinnen des Begehrens 2017 propagierten, bereits heute schon in Teilen umgesetzt.

Die vom Gesetzentwurf beabsichtigte Reduzierung der zulässigen Werbeanlagen (keine hinterleuchtete oder digitale Werbung, maximale Größe im 4/1-Format) hätte erhebliche Auswirkungen auf die aktuelle Situation.

a) Folgen für die Werberechtsverträge des Landes Berlin

Aktuell sind die Bedingungen für Werbeanlagen auf öffentlichem Straßenland klar geregelt. Das Land Berlin hat in einem europaweiten Vergabeverfahren mit Wirkung zu 2019 die Werberechte auf öffentlichem Straßenland neu geordnet und vergeben. Den Werbeunternehmen wurden neben den reduzierten Standorten auch einheitliche und regulierende Vorgaben zu Betrieb und Ausgestaltung der Werbeanlagen insbesondere zugunsten eines ruhigeren Stadtbildes gemacht und eine regelmäßige Wartung und Reinigung vorgeschrieben.

Über die Werberechtsverträge erzielt das Land Berlin Einnahmen mit einem Gesamtvolume von ca. 350 Mio. € über die Vertragslaufzeiten. Würden die Verträge beendet, sind Einnahmen i.H.v. jährlich über 20 Mio. € betroffen, daneben könnten u.U. Entschädigungsansprüchen in mehrstelliger Millionen-Höhe geltend gemacht werden, einschließlich der Kosten für die Prüfung und ggf. Abwehr dieser Ansprüche. Inwieweit die Regelung in § 90 Absatz 5 BauO Bln Entwurf hier der Entstehung derartiger Ansprüche ausreichend entgegenwirkt, ist im Vorfeld nur schwer einzuschätzen, zumal diese Bestimmung ihrerseits in der Anwendung einen ganz erheblichen Aufwand erzeugen dürfte.

Entgegen der Auffassung der Antragssteller würden die Mindereinnahmen auch nicht durch die zugelassene „Kulturwerbung“ verringert werden. Zwar dürfte der Preis für diese Art der Werbung dann auf Grund des geringeren Angebots an Werbeflächen steigen, jedoch haben die Kulturwerbenden regelmäßig ein geringes Werbebudget und könnten somit höhere Preise nicht mehr finanzieren. Stattdessen würde auf diese Weise das Risiko einer verstärkten Wildwerbung weiter zunehmen.

Als Folge dieses Gesetzes hätten nicht nur die wesentlichen Verträge über die Außenwerbung in Berlin im öffentlichen Straßenland keinen Bestand mehr, die ausbleibende Werbung hätte voraussichtlich auch erhebliche negative Auswirkungen auf die Kaufkraft Berlins und begründete auf diese Weise das Risiko einer nachhaltigen wirtschaftlichen Abwärtsentwicklung mit entsprechend sinkenden Steuereinnahmen für den Landeshaushalt.

b) Folgen für die sog. Wildwerbung

Der Gesetzesentwurf postuliert, in Zukunft faktisch zu weniger Werbung und einem besseren Stadtbild beizutragen. Tatsächlich steigt jedoch ohne ein ausreichendes Angebot an geregelten Werbeflächen im öffentlichen Straßenraum das Risiko der Zunahme der sog. Wildwerbung, also Werbung, die ohne eine Sondernutzungserlaubnis angebracht wird. Wildwerbung wird häufig auf Schaltkästen, Lichtmasten und Ampelanlagen geklebt und verhindert den Zugang zu diesen Anlagen. Auch das Stadtbild verschlechtert sich eher, als dass es sich verbessert, denn die Wildwerbung folgt gerade keinen allgemeinen Vorgaben, wie sie in den Werbeverträgen vorgesehen sind.

Über die Werbeverträge konnte das Land Berlin Werbeunternehmen verpflichten, im Rahmen der regulären Bewirtschaftung ihrer Werbeanlagen auch Wildwerbung im öffentlichen Straßenraum zu beseitigen. Auf diese Weise konnten im Jahr 2024 über 13.000 widerrechtlich angebrachte Plakate beseitigt und so zu einer erheblichen Entlastung auch der Ordnungsämter der Bezirke beigetragen. Dies zeigt, dass mit der

Zulassung von Werbung auch entsprechende positive Nebeneffekte ermöglicht wurden, die in großem Umfang zu einer Reinhaltung des öffentlichen Raums beitragen.

c) Folgen für die bestehenden Informationssysteme für Katastrophenwarnungen und Verkehrsinformationen

Das Land Berlin hat in den Werbeverträgen die Möglichkeit geregelt, die Infrastruktur der Werbetreibenden für bestimmte Informationen der Bevölkerung zu nutzen. So können Warnungen und Hinweise bei bestehenden oder drohenden Katastrophen, anderen erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung sowie im Verteidigungsfall in geeigneter Weise über die digitalen Werbeanlagen gesendet werden. Auch verkehrsbezogene Informationen, insbesondere Hinweise auf aktuelle oder zukünftige verkehrsbeeinträchtigende Maßnahmen oder Ereignisse (z.B. Baumaßnahmen, Demonstrationen, Sportveranstaltungen) oder Hinweise auf Verkehrsbeeinträchtigungen können gesendet werden. Mit Wegfall der Infrastruktur im öffentlichen Straßenraum durch Widerruf der Sondernutzungserlaubnisse und Kündigung der Verträge entfallen auch diese Möglichkeiten in den oben genannten Fällen.

3. Auswirkungen auf Sport- und Veranstaltungssponsoring:

Das im Entwurf des Werberegulierungsgesetzes beabsichtigte Werbeverbot erschwert Sport- und Veranstaltungssponsoring und kann dazu führen, dass die Durchführung von Sport- und Eventveranstaltungen jeglicher Art im Land Berlin nicht mehr möglich ist. Gemeinnützige Sportvereine und gewerbliche Sportanbieter (Proficlubs, z. B. Hertha BSC) und Veranstalter (z. B. SCC Events) würden in ihrer Wirtschaftlichkeit erheblich eingeschränkt und in ihrer Existenz bedroht.

Die Folge des Volksbegehrens kann sein, dass es bei einem Fußballspiel weder Banden- noch Trikotwerbung geben wird. Dies kann bedeuten, dass bei sämtlichen sportlichen Großveranstaltungen, welche im Übrigen einen erheblich positiven Einfluss auf die Stadtrendite 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 Berlin, sowie Multisportveranstaltungen, die im gesamten Stadtgebiet stattfinden wie das Internationale Deutsche Turnfest, die Finals, die Special Olympics nationalen oder Weltspiele oder nicht zuletzt auch Olympische und Paralympische Spiele. Die Folge wäre, dass solche Ereignisse in Berlin ohne Fremdwerbung schwerlich stattfinden dürften. Mit dem Werbeverbot entfiel der Sinn des Sport- und Eventsponsorings und damit auch eine wesentliche Refinanzierungsmöglichkeit für die Veranstaltung, was durch eine öffentliche Kompensation z.B. im Rahmen der Veranstaltungsförderung wohl kaum abgedeckt werden kann und sollte. Die entsprechende Förderrichtlinie SFR V verpflichtet geförderte Veranstalter gar „alle

Einnahmemöglichkeiten“ auszuschöpfen, was durch ein entsprechendes Werbeverbot dann nicht mehr im vollen Umfang möglich wäre. Weshalb sollte eine Sportveranstaltung / ein Verein finanziell unterstützt werden, wenn der Sponsor nicht nach außen in Erscheinung treten darf?

Jedoch hätte das Werberegulierungsgesetz nicht nur Folgen in der bezeichneten Ebene. Das Werberegulierungsgesetz könnte den Breitensport in Berlin massiv einschränken und sich erheblich zu Lasten der Berliner Bürgerinnen und Bürger auswirken. Als Beispiel sei erneut Fußball genannt (man wird dies jedoch auf diverse andere sportliche Betätigungen ausweiten können). Gerade Amateurvereine sind froh über jeden Sponsor, den sie generieren können. Dies reicht vom Erwachsenen- bis hin in den Jugendbereich. Dadurch werden u. a. Trikots oder anderweitige Ausstattung gezahlt und angeschafft. All dies könnte ebenfalls wegfallen, der Amateur- und Breitensport könnte in seiner Existenz bedroht sein.

Darüber hinaus besteht, insbesondere nach der Gesetzesbegründung, ebenfalls die starke Vermutung, dass auch Werbung im städtischen Raum, welche temporäre stationäre Anlagen betrifft, so zum Beispiel beim Berlin Marathon und weiteren entsprechenden Veranstaltungen, unter die Verbotsvorschriften fallen kann, da dort für große Firmen, welche keinen unmittelbaren Bezug zu einem Geschäftsstandort haben, geworben wird. Diese Veranstaltungen könnten sodann ebenfalls nicht mehr durchführbar sein.

4. Es gibt keine Auswirkung auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg.

D. Weiteres Verfahren

Das Abgeordnetenhaus kann innerhalb einer Frist von vier Monaten seit der Mitteilung des Senats entscheiden, den begehrten Entwurf des Werberegulierungsgesetzes inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert anzunehmen, vgl. § 17 Absatz 10 AbstG.

Berlin, den 5. August 2025

Der Senat von Berlin

Stefan Evers

.....

Bürgermeister

Christian Gabler

.....

Senator für
Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen



Berlin Werbefrei [REDACTED]

An die
Senatsverwaltung für Inneres und Sport
I A 14 Re – 0149/33 1801
Klosterstraße 47
10179 Berlin

Senatsverwaltung für Inneres und Sport 
Klosterstraße 47 · 10179 Berlin

Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens
Gesetz zur Regulierung von Werbung in öffentlichen Einrichtungen und im öffentlichen Raum
(Antikommodifierungsgesetz - AntiKommG)
I A 14 Re – 0149/33 1801

Sehr geehrte Damen und Herren,

gemäß Artikel 62 der Verfassung von Berlin i.V.m. § 14 Abstimmungsgesetz wird die Einleitung eines Volksbegehrens über das

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

beantragt.

Als Vertrauenspersonen gemäß § 16 Abstimmungsgesetz werden benannt:

1. Sarah Mohs

[REDACTED]
[REDACTED]

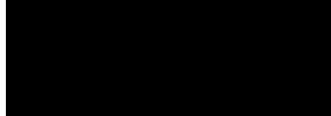
2. Lisa Haußmann

[REDACTED]
[REDACTED]

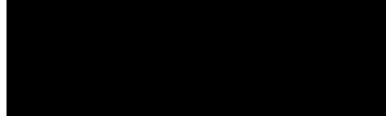
3. Steffen Nikolaj Boddin

[REDACTED]

4. Carsten Joost



5. Fadi El-Ghazi



Hochachtungsvoll

Berlin, den 13. Juli 2018

Trägerin:

Yasm~~n~~ Abraham

Fadi El-Ghazi

Kerstin Stark

Vertrauenspersonen:

Sarah Mohs

Lisa Häußmann

Steffen Boddin

Carsten Joost

Fadi El-Ghazi

Anlagen:

- Versicherungen an Eides Statt gem. § 40 b Abstimmungsgesetz
- Gesetz nebst Begründung
- Unterstützerunterschriften

Das Volk des Landes Berlin wolle beschließen:

**Gesetz zur Regulierung von Werbung im öffentlichen Raum und in öffentlichen Einrichtungen
(Werberegulierungsgesetz)**

Artikel 1: Änderung der Bauordnung für Berlin

Artikel 2: Gesetz zur Regulierung von Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen
(Werbeneutralitätsgesetz)

Artikel 3: Änderung des Schulgesetzes

Artikel 4: Änderung des Berliner Hochschulgesetzes

Artikel 5: Inkrafttreten

Artikel 1

Änderung der Bauordnung für Berlin

Die Bauordnung für Berlin vom 29. September 2005 (GVBl. S. 495), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 2024 (GVBl. S. 614) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Die Angabe „§ 10 Anlagen der Außenwerbung, Warenautomaten“ wird durch folgende Angabe ersetzt:

„§ 10 Anlagen der Außenwerbung“.

b) Nach der Angabe zu § 89 wird folgende Angabe eingefügt:

„§ 90 Übergangsvorschrift zu § 10 (Werbeanlagen), Abwicklung eingeleiteter Verfahren“.

2. § 10 wird wie folgt gefasst:

**„§ 10
Werbeanlagen**

(1) 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. Für Werbeanlagen, die keine baulichen Anlagen sind, gelten die Vorschriften über die Gestaltung baulicher Anlagen sinngemäß.

(2) Werbeanlagen sind nach Maßgabe der nachfolgenden Vorschriften zuzulassen. Soweit weitergehende Beschränkungen von Werbeanlagen sich aus anderen Vorschriften ergeben, bleiben diese unberührt.

(3) Zulässig sind

1. Werbeanlagen an der Stätte der Leistung

a) an Gebäuden bis zur maximalen Höhe von einem Meter über dem Erdgeschoss,

- b) für wechselnde Inhalte in Form von Auslagen und Dekorationen in Fenstern und Schaukästen im Erdgeschoss,
 - c) in allen anderen Fällen, wenn sie eine Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche nicht überschreiten,
2. temporäre Werbeanlagen auf Veranstaltungen, insbesondere Kultur- und Sportveranstaltungen, sowie Messen, Schaustellungen und Feiern,
 3. Werbeanlagen an und auf Sportanlagen, Versammlungsstätten sowie Ausstellungs- und Messegeländen, soweit sie nicht in die freie Landschaft wirken,
 4. temporäre Werbeanlagen mit einer maximalen Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche während der Bauausführung an Baustellen zur Information über das Bauvorhaben und dessen Vermarktung sowie an der Bauausführung beteiligte Unternehmen,
 5. Hinweisschilder auf Haltestellen und Bahnhöfe des öffentlichen Personenverkehrs,
 6. öffentliche Wegeleitsysteme,
 7. Anlagen für amtliche Mitteilungen,
 8. Werbeanlagen mit einer maximalen Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche für wechselnde Inhalte im maximalen Bogenformat 4/1 (1.185 x 1.750 mm) an nicht hinterleuchteten oder bewegten
 - a) Flächen an Haltestellen und Bahnhöfen des öffentlichen Personenverkehrs,
 - b) Säulen (Allgemeinanschlag),
 - c) Flächen an Bauzäunen, unter Brücken und in Tunnels,
 - d) Flächen an öffentlichen Sanitätreinrichtungen,
 - e) einzelnen Flächen mit einer maximalen Werbefläche von zehn Quadratmetern ausschließlich auf privatem Grund.

Die Hälfte der jeweiligen Werbefläche einer Werbeanlage im Sinne des Nr. 8, die sich auf öffentlichem Grund befindet, ist für Werbung für Veranstaltungen sowie für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung zu nutzen; soweit Flächen mangels Auslastung frei bleiben, dürfen diese auch für andere Werbung verwendet werden.

(4) Unzulässig sind

1. Werbeanlagen, die den Ausblick auf begrünte Flächen verdecken oder die Gestaltung und die architektonische Gliederung baulicher Anlagen stören,
2. Werbeanlagen, die die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gefährden,
3. digitale Werbeanlagen und Anlagen mit Wechsellicht, mit Ausnahme von Anlagen im Sinne des Absatzes 3 Nummer 2 und 3 und Anlagen zum Zwecke der Fahrgästinformation und für amtliche Warnhinweise an Haltestellen und Bahnhöfen des öffentlichen Personenverkehrs,
4. Werbeanlagen in störender Häufung oder von störendem Umfang,
5. Werbeanlagen an Böschungen, Brücken, Ufern und Bäumen.

(5) In Kleinsiedlungsgebieten, Wohngebieten, Dorfgebieten und Sondergebieten, die der Erholung dienen, sind Werbeanlagen nur an Gebäuden an der Stätte der Leistung bis zur Höhe des Erdgeschosses zulässig. Werbeanlagen im Sinne des Absatzes 3 Nummer 1 Buchstabe b und c sowie Nummer 2 bis 8 können ausnahmsweise zugelassen werden, soweit sie unter Berücksichtigung der Eigenart des Gebietes weder das Orts- noch das Landschaftsbild beeinträchtigen. Werbeanlagen im Sinne des Absatzes 3 Nummer 8 dürfen nur für Werbung für kulturelle, politische, sportliche und

ähnliche Veranstaltungen genutzt werden; die jeweils freie Fläche dieser Anlagen darf auch für andere Werbung verwendet werden. Die Sätze 1 bis 3 gelten auch für außerhalb der im Zusammenhang bebaute Ortsteile; dort sind ferner einzelne Hinweiszeichen auf die Stätte der Leistung zulässig.

(6) In Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten sind auch zulässig

1. Werbeanlagen an Gebäuden an der Stätte der Leistung im Sinne des Absatzes 3 Nummer 1 Buchstabe a bis zur unteren Dachkante, soweit sie unbeleuchtet sind, und
2. Sammelschilder mit einer maximalen Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche als Hinweis auf ortsansässige Betriebe.

(7) Die Absätze 2 bis 6 sind nicht anzuwenden auf Werbeanlagen, die dem Denkmalschutz unterliegen.

(8) Die Vorschriften dieses Gesetzes sind nicht anzuwenden auf Wahlwerbung und Werbung für Volksbegehren, Volksentscheide sowie Bürgerentscheide."

3. In § 63a Satz 1 Nummer 3 werden die Wörter „beantragte Abweichungen im Sinne des § 67 Absatz 1 und 2 Satz 2 und“ gestrichen.

4. Nach § 67 Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten nicht für Werbeanlagen im Sinne des § 10.“

5. § 69 Absatz 4 Satz 4 wird aufgehoben.

6. Nach § 86 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 wird folgende Nummer 1a eingefügt:

„1a. Art, Umfang und zeitliche Dauer der Beleuchtung von Werbeanlagen.“

7. Nach § 89 wird folgender § 90 eingefügt:

§ 90

Übergangsvorschrift zu § 10 (Werbeanlagen), Abwicklung eingeleiteter Verfahren

(1) Genehmigungen und Erlaubnisse für vor dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens des Werberegelungsgesetzes] rechtmäßig errichtete Werbeanlagen an der Stätte der Leistung, die den Höhenanforderungen nach § 10 Absatz 3 Nummer 1 oder Absatz 5 Satz 1 nicht mehr genügen, erlöschen mit Ablauf des 31. Dezember [einsetzen: Jahreszahl des zweiten auf das Inkrafttreten des Werberegelungsgesetzes folgenden Kalenderjahres], soweit sie den Betrieb der Werbeanlagen unter Abgabe von Lichtemissionen zulassen.

(2) Erlaubnisse für vor dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens des Werberegelungsgesetzes] rechtmäßig errichtete Werbeanlagen im Sinne des § 60 Satz 1 Nummer 3, die den Anforderungen des § 10 nicht mehr genügen, sind zum 31. Dezember [einsetzen: Jahreszahl des zweiten auf das Inkrafttreten des Werberegelungsgesetzes folgenden Kalenderjahres], zu widerrufen, sofern sie unter Vorbehalt des Widerrufs erteilt worden sind; im Übrigen erlöschen sie mit Ablauf des 31. Dezember [einsetzen: Jahreszahl des fünften auf das Inkrafttreten des Werberegelungsgesetzes folgenden Kalenderjahres].

(3) Genehmigungen für sonstige vor dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens des Werberegelungsgesetzes] rechtmäßig errichtete Werbeanlagen, die den Anforderungen des § 10 nicht mehr genügen, erlöschen mit Ablauf des 31. Dezember [einsetzen: Jahreszahl des fünften auf das Inkrafttreten des Werberegelungsgesetzes folgenden Kalenderjahres].

(4) Vor dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens des Werberegelungsgesetzes] rechtmäßig errichtete genehmigungs- und erlaubnisfreie Werbeanlagen, die den Anforderungen des § 10 nicht mehr genügen sind bis zum 31. Dezember [einsetzen: Jahreszahl des fünften auf das Inkrafttreten des Werberegelungsgesetzes folgenden Kalenderjahres] zu beseitigen.

(5) Soweit die Anwendung der Absätze 1 bis 4 bei den Betroffenen nachweislich zu Vermögensnachteilen und die Betroffenen in schutzwürdiger Weise auf den Bestand der bisherigen Rechtslage vertraut haben, hat die zuständige Behörde befristete Ausnahmen von den Anforderungen der Absätze 1 bis 4 zu gewähren. Die Länge der Frist ist so zu bemessen, dass das Entstehen von Vermögensnachteilen bis zu dem Betrag des Interesses, das der Betroffene an dem Bestand der bisherigen Rechtslage hat, abgewendet wird.

(6) Ist über einen Antrag auf Genehmigung einer Werbeanlage nach § 10 am [einsetzen: Datum des Inkrafttretens des Werberegelungsgesetzes] noch nicht entschieden worden, gilt dieses Gesetz. Erleidet der Betroffene hierdurch einen Vermögensnachteil und hat er in schutzwürdiger Weise auf den Bestand der bisherigen Rechtslage vertraut, hat die zuständige Behörde ihm auf Antrag den Vermögensnachteil bis zu dem Betrag des Interesses, das er an dem Bestand der bisherigen Rechtslage hat, zu ersetzen."

Artikel 2

Gesetz zur Regulierung von Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen (Werbeneutralitätsgesetz)

§ 1 Gesetzeszweck

Zweck dieses Gesetzes ist die Wahrung der Neutralität des Staates und der Schutz vor unzulässiger Einflussnahme auf staatliches Handeln durch Zulassung von Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen.

§ 2 Anwendungsbereich

Dieses Gesetz gilt für alle öffentlichen Einrichtungen des Landes Berlin sowie für alle sonstigen Einrichtungen von Trägern der öffentlichen Verwaltung des Landes Berlin unabhängig von ihrer Rechtsform.

§ 3 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.

§ 4 Werbe- und Sponsoringverbot

(1) Werbung und Sponsoring sind im Anwendungsbereich dieses Gesetzes vorbehaltlich der §§ 5 und 6 verboten.

(2) Werbeverbote nach anderen Vorschriften bleiben unberührt.

(3) § 24 des Kindertagesförderungsgesetzes vom 23. Juni 2005 (GVBl. S. 322), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27.08.2021 (GVBl. S. 995) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, sowie die Regelungen zur Werbung und zum Sponsoring nach dem rbb-Staatsvertrag vom 3. November 2023 und 17. November 2023 (GVBl. 2023, 422) in der jeweils geltenden Fassung bleiben unberührt.

§ 5 Ausnahmen

(1) Das Verbot des § 4 Absatz 1 gilt nicht für Werbung an der Stätte der Leistung in Räumen oder in oder auf anderen Anlagen, die Dritten zur Nutzung überlassen werden.

(2) Die Leitung einer öffentlichen Schule im Sinne des Schulgesetzes vom 26. Januar 2004 (GVBl. S. 26), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10.07.2024 (GVBl. S. 465) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung kann Ausnahmen vom Verbot des § 4 Absatz 1 für Werbung zur Berufsinformation und zur Nachwuchsgewinnung sowie für Sponsoring zulassen, wenn

1. eine Einflussnahme auf Schule und Unterricht sowie der Anschein einer solchen ausgeschlossen sind,
2. die Werbung oder 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.

(3) Der Akademische Senat einer öffentlichen Hochschule im Sinne des Berliner Hochschulgesetzes in der Fassung vom 26. Juli 2011 (GVBl. S. 378), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (GVBl. S. 643, 646) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner stimmberechtigten Mitglieder Ausnahmen vom Verbot des § 4 Absatz 1 zulassen für

1. Werbung zur Berufsinformation und zur Nachwuchsgewinnung sowie für kulturelle, sportliche und ähnliche Veranstaltungen,
2. Sponsoring,

wenn eine Beeinflussung von Forschung, Lehre und Studium durch die zugelassene Werbung oder das zugelassene Sponsoring ausgeschlossen ist und diese nicht im Widerspruch zu den Aufgaben der Hochschule stehen.

(4) Die Leitung einer sonstigen öffentlichen Einrichtung oder einer sonstigen Einrichtung eines Trägers der öffentlichen Verwaltung im Sinne des § 2 kann Ausnahmen vom Verbot des § 4 Absatz 1 zulassen für

1. Werbeanlagen für wechselnde Inhalte im maximalen Bogenformat 4/1 (1.185 x 1.750 mm) an nicht hinterleuchteten oder bewegten Flächen an Haltestellen und Bahnhöfen des öffentlichen Personenverkehrs und an öffentlichen Sanitäreinrichtungen. Die Hälfte der jeweiligen Werbefläche einer Werbeanlage ist für Werbung für Veranstaltungen sowie für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung zu nutzen; soweit Flächen mangels Auslastung frei bleiben, dürfen diese auch für andere Werbung verwendet werden,
2. das Sponsoring von kulturellen, künstlerischen oder sportlichen öffentlichen Einrichtungen, insbesondere Museen, Theater, Ausstellungen, Sportanlagen und ähnlichen Einrichtungen, sowie die im unmittelbaren Zusammenhang mit diesem Sponsoring stehende Werbung.

§ 6

Allgemeine Anforderungen an die Zulassung von Ausnahmen

(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) Vereinbarungen mit Dritten über Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen unterliegen keiner Geheimhaltung. Der Abschluss durch Dritte gilt als Zustimmung zur Veröffentlichung. Die Vereinbarungen haben auf diesen Umstand hinzuweisen. Für personenbezogene Daten gelten die Regelungen des Gesetzes zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin vom 15. Oktober 1999 in der jeweils geltenden Fassung.

§ 7

Übergangsvorschrift

Bestehende Vereinbarungen über Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen, die den Vorgaben dieses Gesetzes nicht genügen, sind bis zum 31. Dezember [einsetzen: Jahreszahl des fünften auf das Inkrafttreten des Werberegelungsgesetzes folgenden Kalenderjahres] zu beenden. Soweit die vorzeitige Beendigung der Vereinbarungen Schadensersatzansprüche oder unbillige Härten zur Folge hätte, soll die zuständige Senatsverwaltung Ausnahmen zulassen.

Artikel 3

Änderung des Schulgesetzes

§ 76 des Schulgesetzes vom 26. Januar 2004 (GVBl. S. 26), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2024 (GVBl. S. 465) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 Satz 1 werden die Nummern 16 und 17 durch folgende Nummern 16 bis 18 ersetzt:

„16. die Dauer der Schulwoche (§ 53 Absatz 2),

17. die Namensgebung für die Schule und

18. Ausnahmen nach § 5 Absatz 2 des Werbeneutralitätsgesetzes vom [einsetzen: Ausfertigungsdatum] (GVBl. S. [einsetzen: Seitenzahl der Fundstelle]).“

2. Absatz 2 Nummer 9 wird wie folgt gefasst:

„9. Verhaltensregeln für den geordneten Ablauf des äußeren Schulbetriebs (Hausordnung) einschließlich der schuleigenen Grundsätze über das Warenangebot zum Verkauf in der Schule im Rahmen zugelassener gewerblicher Tätigkeit.“

Artikel 4

Änderung des Berliner Hochschulgesetzes

§ 61 Absatz 2 des Berliner Hochschulgesetzes in der Fassung vom 26. Juli 2011 (GVBl. S. 378), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20.12.2024 (GVBl. S. 643, 646) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 17 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

2. Nach Nummer 17 wird folgende Nummer 18 eingefügt:

„18. Entscheidungen über Ausnahmen nach § 5 Absatz 3 des Werbeneutralitätsgesetzes vom [einsetzen: Ausfertigungsdatum] (GVBl. S. [einsetzen: Seitenzahl der Fundstelle]).“

Artikel 5

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

Zu Artikel 1 (Änderung der Bauordnung für Berlin)

A. Allgemeiner Teil

1. Problemstellung

Öffentliche Räume sind Orte der Begegnung und des kulturellen Austauschs sowie des sozialen Lebens und der Vielfalt. Die Gestaltung öffentlicher Räume wirkt sich unmittelbar auf ihre Funktion und damit auf die Aufenthaltsqualität im Stadtraum aus.

Werbung als Mittel des kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Austauschs ist ein Bestandteil des öffentlichen Raumes. Da Werbung jedoch Aufmerksamkeit erregen und möglichst einen nachhaltigen Werbeeffekt bewirken soll, müssen Werbeanlagen auffallen.

Die Konzentration von Werbeträgern insbesondere an stark frequentierten Orten, die Zunahme großformatiger Werbung und die steigende Bedeutung von Licht und Bewegung durch den Einsatz digitaler Werbeanlagen führen zu einer zunehmenden Dominanz von Werbung im Stadtbild, die sich negativ auf das Straßen-, Orts- und Landschaftsbild, die architektonische und städtebauliche Gestaltung sowie die genannten Funktionen des öffentlichen Raums auswirkt.

2. Lösung und Ziele

Die Vorschriften für Werbeanlagen in der Bauordnung für Berlin (BauO Bn) werden geändert, um den negativen Auswirkungen der zunehmenden Dominanz von Werbung im Stadtbild zu begegnen. Dabei wird das Ziel verfolgt, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen gestalterischen Aspekten, dem Informationsinteresse der Bevölkerung und den Interessen der Wirtschaft an der Wahrnehmbarkeit im öffentlichen Raum herzustellen. Neben einem grundsätzlichen Verbot von digitalen Werbeanlagen und Wechsellichtanlagen sowie der Reduzierung sonstiger Werbeanlagen, insbesondere auf öffentlichem Straßengrund, sollen Werbeanlagen durch gestalterische Vorgaben stadtbildverträglich integriert und ihre optische Dominanz im Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild vermieden werden.

3. Auswirkungen auf die Wirtschaft

Auf Grund der gestalterischen Anforderungen an Werbeanlagen und deren Reduzierung wird zwar die Lukrativität des Geschäftsmodells der Vermarktung von Fremdwerbung auf Werbeanlagen abnehmen. Den werbetreibenden Unternehmen verbleibt jedoch durch die noch zulassungsfähigen Werbeanlagen und andere Werbeformen ein ausreichendes Betätigungsfeld. Durch die Vorgabe, wonach die Hälfte der Werbefläche einer Werbeanlage, die sich auf öffentlichem Grund befindet, für Werbung für Veranstaltungen sowie für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung zu nutzen ist, wird die Sichtbarkeit von Veranstaltungen erhöht, was u.a. der lokalen Kulturwirtschaft zugutekommt.

4. Auswirkungen auf die Bürger

Die zunehmende Kommerzialisierung und Privatisierung des öffentlichen Raums stellen das Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben und den Ort selbst, der eine gewisse kulturelle Vielfalt abbilden soll, vor große Herausforderungen (vgl. Report der UN-Sonderberichterstatterin für kulturelle Rechte über die Auswirkungen von Werbe- und Marketingpraktiken auf den Genuss kultureller Rechte, UN-Dok. A/69/286). Die Anzahl von Werbeanlagen, deren Größe, die Wahl der Standorte sowie die verwendeten Technologien wie digitale Werbeanlagen, machen Werbung allgegenwärtig und unausweichlich. Besonders aufdringlich sind bewegte Werbeinhalte digitaler Anlagen im öffentlichen Raum. Diese Technologie macht sich die Tatsache zunutze, dass jedes bewegte Bild an der Peripherie unseres Gesichtsfeldes automatisch unsere Aufmerksamkeit erregt und ein erhöhtes Maß an Wachsamkeit und Stress auslöst, wodurch die Speicherung der Botschaft gefördert wird.

- Mit der Reduzierung von Werbeanlagen, den Gestaltungsvorgaben und dem grundsätzlichen Verbot von digitalen Werbeanlagen wird die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum nachhaltig erhöht.

Durch die im Gesetz vorgesehenen Gestaltungsvorgaben an Werbeanlagen wird zudem das Grundrecht der Bürger auf negative Informationsfreiheit gestärkt. Dieses aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 des Grundgesetzes abgeleitete Recht schützt den Grundrechtsträger davor, Informationen in einer nicht mehr zumutbaren Weise rezipieren zu müssen. Da der öffentliche Raum jedoch Ort der sozialen Interaktion und nicht frei von Kommunikation ist, bedarf es eines Ausgleichs zwischen dem Grundrecht der negativen Informationsfreiheit und anderen betroffenen Grundrechten wie der Meinungs- und Kunstfreiheit, der Berufs- und Gewerbefreiheit sowie der Eigentumsgarantie. Dieser Ausgleich hat sich dabei an der Zumutbarkeit zu orientieren. Die Unzumutbarkeitsschwelle ist in der Regel dann erreicht, wenn ein Ignorieren der Inhalte von Werbeanlagen auf Grund ihrer Anzahl, Gestaltung oder Größe für den Bürger nicht mehr effektiv möglich ist.

Die Gestaltungsvorgaben an Werbeanlagen im öffentlichen Raum berücksichtigen die verschiedenen Grundrechtspositionen und verfolgen die Zielsetzung eines ausgewogenen Ausgleichs der tangierten Interessen.

5. Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit

Werbeanlagen konkurrieren mit Verkehrsschildern und Ampeln um die Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmer. Nach einer Studie des Werbeunternehmens WallDecaux beträgt die Fixierungsdauer von Autofahrern bei analogen Werbeanlagen 1,85 Sekunden und bei digitalen Werbeanlagen 2,38 Sekunden. Bei einer innerstädtischen Geschwindigkeit von 50 Kilometern pro Stunde legt ein Fahrzeug in 2,38 Sekunden 33,05 Meter zurück.

Die Reduzierung von Werbeanlagen und das Verbot digitaler Anlagen sorgen für weniger Ablenkung der Verkehrsteilnehmer. Dadurch ist ein positiver Einfluss auf die allgemeine Sicherheit des Straßenverkehrs zu erwarten.

6. Auswirkungen auf Umwelt und Klima

Die im Gesetz vorgesehenen Vorgaben an die Beleuchtung von Werbeanlagen und das Verbot digitaler Anlagen haben nicht nur immense Bedeutung für die Gestaltung des Stadtraumes, sondern es sind auch nachhaltige Effekte auf den Schutz von Umwelt und Gesundheit zu erwarten.

Beleuchtete, hinterleuchtete und digitale Werbeanlagen sind für einen erheblichen Teil der Lichtverschmutzung in Städten und die damit einhergehenden negativen Auswirkungen auf Mensch und Natur verantwortlich. Die Folgen von künstlichem Licht am Abend und bei Nacht reichen von Schlafstörungen bis zu schwerwiegenden Stoffwechselerkrankungen.

Bei Insekten und Vögeln werden das Paarungs- und Wanderverhalten sowie die Nahrungssuche nachhaltig gestört, was schließlich zu einer Verminderung der Artenvielfalt führt.

Digitale Werbeanlagen wie Videomonitore und Mediaboard haben einen enormen Ressourcen- und Energieverbrauch. Eine Anlage mit einem Bildschirm von 2 Quadratmetern (sog. digitales City Light Poster [dCLP]) verbraucht im Praxisbetrieb zwischen 2.300 und 9.000 kWh im Jahr. Bei einem großen Bildschirm (sog. digitales City Light Board [dCLB]) mit 9 Quadratmetern sind es zwischen 8.000 und 20.000 kWh. Die aktuell installierten digitalen Werbeanlagen sind in der Regel mit zwei Bildschirmen (Vorder- und Rückseite) ausgestattet. Bei einem durchgängigen Betrieb liegt der jährliche Energieverbrauch einer kleinen Anlage (dCLP) etwa bei 15.000 kWh. Dies entspricht dem Verbrauch von etwa zehn Einpersonenhaushalten. Bei einem Betrieb von 6 bis 24 Uhr liegt der jährliche Energieverbrauch immer noch bei etwa 11.250 kWh. Allein das Werbeunternehmen STRÖER verbrauchte im Jahr 2023 für den Betrieb seiner Werbeanlagen mehr als 60 Millionen kWh. Dies entspricht dem Jahresstromverbrauch von etwa 40.000 Einpersonenhaushalten.

Energieverbrauch STRÖER für Außenwerbung:

Energieverbrauch Werbeanlagen absolut in kWh	2020	2021	2022	2023	Steigerung in % gegenüber 2020
Digitalwerbung	13.850.412	16.399.534	18.402.747	22.461.826	62,2 %
Analogwerbung	34.902.698	35.975.391	39.064.710	38.553.059	10,46 %
Gesamt	48.753.110	52.374.025	57.467.456	61.014.886	25,2 %

Quelle: Ströer Nachhaltigkeitsbericht 2022 S. 39 / Ströer Nachhaltigkeitsbericht 2023 S. 42

Die zunehmende Digitalisierung von Werbeanlagen hat somit nicht nur negative gestalterische Auswirkungen auf den öffentlichen Raum, sondern konterkariert überdies die Klimaschutzziele des Landes Berlin, wie sie in § 3 des Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetzes festgelegt sind. Durch das grundsätzliche Verbot digitaler Werbeanlagen und die Reduzierung von Werbeanlagen auf öffentlichem Grund sowie die damit einhergehende Energieeinsparung wird die öffentliche Hand ihrer besonderen Verantwortung auf Grund des Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetzes gerecht. Im Hinblick auf die Tatsache, dass die Klimaschutzziele sich nur erreichen lassen, wenn insgesamt massiv Energie eingespart wird, vermag das Argument, wonach Werbeanlagen mittels regenerativer Energie betrieben werden können, nicht zu überzeugen.

7. Kosten und Deckungsvorschlag

Das Land Berlin erzielt durch die Gestaltungsverträge über Werbung auf öffentlichem Grund jährliche Einnahmen in Höhe von 31 Millionen Euro. Weiterhin kann das Land Berlin Einnahmen durch die Vergabe von Werberechten an Fahrgastunterständen des ÖPNV, an öffentlichen Sanitäreinrichtungen und an klassischen Litfaßsäulen erzielen. Sofern Einnahmen auf Grund der Gesetzesänderung wegfallen, stehen dem erhebliche Vorteile wie die Aufwertung der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum, Energieeinsparung, Reduzierung der Lichtverschmutzung sowie die allgemeine Förderung der Verkehrssicherheit durch weniger Ablenkung gegenüber.

Sollte eine weitere Deckung wegfallender Einnahmen notwendig sein, wird eine Erhöhung der Übernachtungssteuer nach dem **Gesetz über eine Übernachtungssteuer in Berlin (Übernachtungssteuergesetz)** vorgeschlagen.

B. Besonderer Teil

Zu Nummer 1

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nummer 7.

Zu Nummer 2

§ 10, der die baurechtliche Zulässigkeit von Werbeanlagen regelt, wird neu gefasst.

Zu Absatz 1

Absatz 1 Satz 1 und 2 ist mit der bisherigen Definition der Anlagen der Außenwerbung und der beispielhaften Aufzählung solcher Anlagen identisch. Die so definierten Werbeanlagen sind typischerweise bauliche Anlagen, so dass für sie die für bauliche Anlagen geltenden Vorschriften der Bauordnung gelten, soweit sich aus § 10 nichts anderes ergibt. Für Werbeanlagen, die keine baulichen Anlagen sind, gelten nach Satz 3 die Vorschriften über die Gestaltung baulicher Anlagen sinngemäß.

Zu Absatz 2

Absatz 2 Satz 1 begründet einen Zulassungsanspruch für Werbeanlagen im Rahmen der Regelungen der Absätze 3 bis 6. Satz 2 stellt klar, dass weitergehende Beschränkungen auf Grund anderer Vorschriften, wie sie sich beispielsweise aus § 33 der Straßenverkehrsordnung ergeben, unberührt bleiben.

Zu Absatz 3

Absatz 3 definiert in systematischer Umkehrung der bisherigen Regelung einen Katalog zulassungsfähiger Werbeanlagen, an die im Sinne der Verunstaltungsabwehr, der positiven Gestaltungspflege, der Verkehrssicherheit und des Schutzes der Umwelt weitere konkrete bauliche und gestalterische Anforderungen gestellt werden.

Nummer 1 betrifft Werbeanlagen an der Stätte der Leistung und differenziert zwischen Anlagen an Gebäuden, Anlagen für wechselnde Inhalte und sonstigen Werbeanlagen.

Nummer 1 Buchstabe a betrifft Werbeanlagen an Gebäuden an der Stätte der Leistung. Die Höhenbegrenzung von maximal einem Meter über dem Erdgeschoss soll verhindern, dass die architektonische Gestaltung der Gebäude negativ beeinträchtigt oder die Stadtsilhouette von Werbeanlagen geprägt wird.

Nummer 1 Buchstabe b betrifft Anlagen für wechselnde Inhalte in Form von Auslagen und Dekorationen in Fenstern und Schaukästen im Erdgeschoss. Anlagen in Fenstern über dem Erdgeschoss sind somit nicht mehr möglich. Damit soll verhindert werden, dass Gebäude oberhalb des Erdgeschosses durch Werbung geprägt werden und die architektonische Gestaltung beeinträchtigt wird. Sind Werbeanlagen nach Nummer 1 Buchstabe b einmal genehmigt, bedarf es beim Wechsel des Inhalts dieser Anlagen keiner erneuten Genehmigung. Dies entspricht im Wesentlichen der derzeitigen Regelung des § 10 Absatz 6 Nummer 3, wonach Auslagen und Dekorationen in Fenstern und Schaukästen nicht der BauO Bln unterfallen. Die systematische Neuordnung ist jedoch notwendig, um die konkreten Gestaltungsanforderungen des Absatzes 4, insbesondere das Verbot digitaler Werbeanlagen, auch auf Schaufenster auszudehnen.

Nummer 1 Buchstabe c betrifft sonstige Werbeanlagen an der Stätte der Leistung wie Betriebsschilder, Fahnenmasten, Sonnenschirme oder ähnliche Anlagen. Die Regelung bezieht sich auf Anlagen auf dem Gelände der Stätte der Leistung; sie gilt aber auch für Anlagen an der Stätte der Leistung im Rahmen des Anliegergebrauchs oder der Sondernutzung von öffentlichem Grund unmittelbar an der Stätte der Leistung (z.B. Außengastronomie).

Nummer 2 betrifft zeitlich befristete Werbeanlagen auf Veranstaltungen. Diese umfassen z.B. Werbeanlagen von Sponsoren von Sport- oder Kulturveranstaltungen, die sich örtlich auf dem Veranstaltungsgelände befinden.

Nummer 3 betrifft zeitlich nicht befristete Werbeanlagen an den genannten Orten. Die Regelung gilt für Werbeanlagen, die vom öffentlichen Verkehrsraum aus zwar sichtbar sind, aber deren Werbefunktion auf die genannten Orte abzielt und bei denen eine Wirkung in die freie Landschaft nicht gegeben ist (z.B. Bandenwerbung in Sportstätten).

Nummer 4 betrifft zeitlich befristete Werbeanlagen für die Dauer der Bauausführung.

Nummer 5 betrifft Schilder, die auf Haltestellen und Bahnhöfe des öffentlichen Personenverkehrs hinweisen. Eine unmittelbare Nähe zu den Haltestellen oder Bahnhöfen ist nicht erforderlich.

Nummer 6 betrifft öffentliche Wegeleitsysteme mit Hinweisen auf kulturelle, touristische, sportliche oder ähnliche Stätten und auf Übernachtungsbetriebe. Unter dem Begriff des Wegeleitsystems sind auch Parkleitsysteme zu verstehen.

Nummer 7 betrifft Anlagen für amtlichen Mitteilungen.

Nummer 8 betrifft klassische Anlagen der Fremdwerbung. Die Plakate dürfen das Bogenformat 4/1 (1.185 x 1.750 mm) nicht überschreiten. Damit wird eine vielfältige Nutzung im Sinne des Informationsinteresses der Bevölkerung, aber auch eine genügende Anzahl von Werbemöglichkeiten für die Wirtschaft

gewährleistet. Durch die Größenbeschränkung wird zudem sichergestellt, dass Werbeinhalte nicht Verkehrsteilnehmer nicht ablenken. Schließlich erfolgt durch die Vorgabe an die Plakatgröße ein Ausgleich mit tangierten Grundrechten Dritter (Schutz der negativen Informationsfreiheit und des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit), da ein Ignorieren der Werbeinhalte noch in zumutbarer Weise ermöglicht wird. Die in Nummer 8 genannten Anlagen können zwar beleuchtet, dürfen aber nicht hinterleuchtet werden, wodurch eine optische Dominanz vermieden und eine Reduzierung der von Werbeanlagen ausgehenden Lichtverschmutzung erreicht wird.

Die einzelne Fläche im Sinne der Nummer 8 Buchstabe e ist ausschließlich auf privatem Grund zulässig. Dies trägt der Eigentumsgarantie der Grundstückseigentümer Rechnung. Im öffentlichen Raum sind einzelne Flächen im Sinne der Nummer 8 Buchstabe e im Hinblick auf die gesteigerte Verantwortung der öffentlichen Hand bezüglich der Gestaltung des öffentlichen Raumes sowie der Auswirkungen von Werbeanlagen auf Verkehrssicherheit und Umwelt nicht mehr zulässig.

Die Einschränkung auf einzelne Flächen soll sicherstellen, dass Werbeanlagen nicht das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild prägen oder dominieren. Mit dem Begriff „einzelne Fläche“ wird eine Reduzierung von Werbeanlagen auch auf privatem Grund angestrebt, die nicht erst eingreift, wenn bereits eine störende Häufung von Werbeflächen vorliegt. Die genauen Abstände zur nächsten möglichen Anlage im Sinne des Nummer 8 Buchstabe e können nicht fest definiert werden und hängen von der baulichen und landschaftlichen Umgebung ab. Die Gesamtfläche der Werbefläche im Sinne der Nummer 8 Buchstabe e kann sich unter Berücksichtigung des Anbringungsortes auch auf mehrere einzelne Flächen verteilen (z.B. zwei Flächen à fünf Quadratmeter).

Anlagen im Sinne der Nummer 8, die sich auf öffentlichem Grund befinden, sind grundsätzlich zur Hälfte für Werbung für Veranstaltungen und für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung zu nutzen. So soll im Hinblick auf das gestalterische Ziel der allgemeinen Reduzierung von Werbeanlagen eine vielfältige Nutzung sichergestellt und ein Ausweichen auf illegale Plakatierung vermieden werden. Zudem sollen Veranstaltungswerbung und Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Hinblick auf das Informationsinteresses der Bevölkerung und die Ziele der Abgabenordnung betreffend steuerbegünstigte Körperschaften eine Privilegierung auf Werbeanlagen auf öffentlichem Grund erfahren und nicht in direkter Konkurrenz um Werbeflächen mit Produkt- und Dienstleistungswerbung treten.

Zu Absatz 4

Im Interesse der allgemeinen und besonderen Gestaltungspflege ergänzt und spezifiziert Absatz 4 die allgemeinen Vorgaben zur Gestaltung von Werbeanlagen, wie sie derzeit in § 9 und § 10 Absatz 2 enthalten sind.

Nummer 1 ergänzt die allgemeinen Gestaltungsvorgaben des § 9. Werbeanlagen dürfen nicht den Ausblick auf begrünte Flächen verdecken und die Gestaltung und die architektonische Gliederung baulicher Anlagen stören. Die Einführung des Begriffs „stören“ ist im Hinblick auf die restriktive Definition des Verunstaltungsbegriffes erforderlich, um die Gestaltung und architektonische Gliederung von Gebäuden wirksamer zu schützen.

Nummer 2 entspricht dem bisherigen § 10 Absatz 2 Satz 2.

Nummer 3 statuiert ein grundsätzliches Verbot von digitalen Werbeanlagen und Anlagen mit Wechsellicht. Der Begriff digitale Werbeanlagen erfasst jede Art von Anlagen, welche mittels Displaytechnik betrieben werden (z. B. Werbemonitore, digitale City Light Poster, digitale City Light Boards, Videowalls etc.). Der Begriff Werbeanlagen mit Wechsellicht erfasst alle sonstigen Anlagen wie blinkende Werbeschilder oder Lichterketten, Strahler oder Beamer mit wechselnden Projektionen, Laufzeichenanlagen und ähnliche Anlagen.

Gerade der Einsatz von Licht und Bewegung in der Werbetechnik wirkt sich massiv auf die Gestaltung des öffentlichen Verkehrsraumes aus. Durch die Wiedergabe von animierten und bewegten Inhalten ziehen diese Anlagen die Aufmerksamkeit in besonderem Maße auf sich, wirken dominant im Stadtraum und erzeugen eine städtebaulich unerwünschte Unruhe.

Nach Nummer 3 sind digitale Werbeanlagen und Anlagen mit Wechsellicht nur in folgenden Fällen zulässig:

- als temporäre Werbeanlagen auf Veranstaltungen, insbesondere Kultur- und Sportveranstaltungen sowie Messen, Schaustellungen und Feiern,
- an und auf Sportanlagen, Versammlungsstätten sowie Ausstellungs- und Messegeländen,
- zum Zwecke der Fahrgastinformation und für amtliche Warnhinweise an Haltestellen und Bahnhöfen des öffentlichen Personenverkehrs. Unter dem Begriff Fahrgastinformation sind ausschließlich Inhalte zu verstehen, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs stehen.

Nummer 4 entspricht der bisherigen Regelung in § 10 Absatz 2 Satz 3 und wird durch den Begriff störender Umfang ergänzt. Eine feste Größe soll und kann nicht angegeben werden, da die Stärke der Störung auch abhängig ist von der konkreten baulichen und landschaftlichen Umgebung.

Nummer 5 sieht ein Verbot von Werbeanlagen an Böschungen, Brücken, Ufern und Bäumen vor.

Zu Absatz 5

Absatz 5 sieht weitere Einschränkungen für bestimmte Gebietstypen vor und orientiert sich dabei an den bisherigen Regelungen der § 10 Absatz 3 und 4. Zum Schutz der genannten Gebietstypen sind Werbeanlagen nur an der Stätte der Leistung bis zur Höhe des Erdgeschosses zulässig. Ausnahmsweise können im Wege des Ermessens weitere Werbeanlagen im Sinne des Absatzes 3 unter besonderer Berücksichtigung der gestalterischen Eigenart des Gebietes zugelassen werden, soweit sie das Orts- oder Landschaftsbild nicht beeinträchtigen. Werbeanlagen in den benannten Gebieten, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuches und der Baunutzungsverordnung in den benannten Gebieten bauplanungsrechtlich zulassungsfähig sind, haben mithin erhöhte gestalterische Anforderungen zu erfüllen. Der Begriff der Beeinträchtigung ist dabei an Hand der Eigenart des Gebietes zu bestimmen. Für Werbeanlagen im Sinne des Absatzes 3 Nummer 8 wird ergänzend vorgeschrieben, dass sie grundsätzlich nur für Werbung für kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen verwendet werden dürfen, was der derzeitigen Regelung in § 10 Absatz 4 entspricht. Die in Absatz 5 Satz 1 bis 3 vorgesehenen Anforderungen gelten auch außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile; darüber hinaus sind einzelne Hinweiszeichen auf die Stätte der Leistung zulässig. Unter einzelnen Hinweiszeichen sind Werbeanlagen zu verstehen, die im Interesse der Reduzierung des Suchverkehrs einen Hinweis auf den Betrieb zulassen. Hinweiszeichen sind auch in größerer Entfernung -z.B. an Abzweigungen- zulässig.

Zu Absatz 6

Absatz 6 sieht abweichend von Absatz 3 Nummer 1 Buchstabe a bezüglich Werbeanlagen an Gebäuden an der Stätte der Leistung in Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten die erweiterte Zulässigkeit von Werbeanlagen bis zur unteren Dachkante des Gebäudes vor. Um eine Wirkung über die Gebietstypen zu minimieren und eine weitreichende Prägung der Stadtsilhouette zu vermeiden, sind diese Anlagen ohne Licht zu betreiben. Werbeanlagen in den benannten Gebieten können somit beleuchtet oder hinterleuchtet sein, wenn sie die Höhenvorgaben nach Absatz 3 Nummer 1 Buchstabe a einhalten. Überschreiten die Anlagen die Höhenvorgaben, sind sie ohne Beleuchtung bis zur unter Dachkante zulässig.

Ferner sind zusätzlich zu den Anlagen nach Absatz 3 Sammelschilder als Hinweis auf ortsansässige Betriebe in den benannten Gebieten zulässig.

Zu Absatz 7

Nach Absatz 7 sind Werbeanlagen, die dem Denkmalschutz unterliegen, von den Regelungen ausgenommen. Ihre Zulässigkeit beurteilt sich daher abweichend von den Absätzen 3 bis 6 nach dem Denkmalschutzgesetz Berlin.

Zu Absatz 8

Absatz 8 entspricht im Wesentlichen der bisherigen Regelung des § 10 Absatz 6 Nummer 4, dehnt diese aber zur Klarstellung auf Werbung für die genannten direktdemokratischen Verfahren aus.

Zu Nummer 3

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nummer 4. Da für Werbeanlagen keine Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen im Sinne des § 67 mehr zugelassen werden, sind sie auch im vereinfachten Genehmigungsverfahren nicht mehr zu prüfen.

Zu Nummer 4

Der in § 67 neu eingefügte Absatz 4 bestimmt, dass für Werbeanlagen keine Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen aufgrund des § 67 Absatz 1 bis 3 mehr möglich sind.

Zu Nummer 5

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nummer 2, da Werbeanlagen an Baugerüsten nicht mehr zulässig sind.

Zu Nummer 6

Die in § 86 Absatz 1 Satz 1 neu eingefügte Nummer 1a ermächtigt die für das Bauwesen zuständige Senatsverwaltung zum Erlass von Rechtsverordnungen, die Art, Umfang und zeitliche Dauer der Beleuchtung von Werbeanlagen regeln. Durch Rechtsverordnung können insoweit insbesondere Anforderungen aufgestellt werden, die zur Verminderung der Lichtverschmutzung durch Werbeanlagen beitragen.

Zu Nummer 7

Der neu eingefügte § 90 trifft abweichend von den §§ 80 und 81 spezielle Regelungen für bestehende, nach § 10 aber nicht mehr zulassungsfähige Werbeanlagen. Er sieht für diese ein grundsätzliches Beseitigungsgebot vor, für das jedoch zur Wahrung des Vertrauensschutzes sowie zur Abwendung oder zum Ausgleich von Vermögensnachteilen der Betroffenen Ausnahmen und Einschränkungen gelten. Zudem regelt Absatz 6 abweichend von § 89 die Abwicklung eingeleiteter Verfahren.

Zu Absatz 1

Absatz 1 betrifft rechtmäßig errichtete Werbeanlagen an der Stätte der Leistung, die den Höhenanforderungen nach § 10 Absatz 3 Nummer 1 oder Absatz 5 Satz 1 nicht mehr genügen. Die für diese erteilten Genehmigungen und Erlaubnisse erlöschen mit Ablauf des zweiten auf das Inkrafttreten des Werberegulierungsgesetzes folgenden Kalenderjahres, soweit sie den Betrieb der Werbeanlagen unter Abgabe von Lichtemissionen zulassen; im Übrigen bleiben sie unberührt. Die betreffenden Werbeanlagen dürfen danach nur noch ohne Abgabe von Lichtemissionen betrieben werden. Ihre Beseitigung ist nicht vorgesehen. Die Regelung verfolgt unter Wahrung der Interessen der Betroffenen den Zweck, Lichtemissionen im Hinblick auf ihre gravierenden Folgen für Mensch, Natur und Umwelt (vgl. Bundesamt für Naturschutz, Leitfaden zur Neugestaltung und Umrüstung von Außenbeleuchtungsanlagen; K. M. Zielinska-Dabkowska u.a., Reducing nighttime light exposure in the urban environment to benefit human health and society) deutlich zu reduzieren.

Zu Absatz 2

Absatz 2 betrifft rechtmäßig errichtete Werbeanlagen im Sinne des § 60 Satz 1 Nummer 3 (Werbeanlagen, die einer Erlaubnis nach Landesstraßenrecht bedürfen), die den Anforderungen des § 10 nicht mehr genügen. Im Hinblick auf ihre besondere Verantwortung in Bezug auf die in der allgemeinen Begründung genannten Ziele hat die öffentliche Hand die ihr durch das Straßenrecht eröffneten Möglichkeiten zur Erreichung des mit dem Werberegulierungsgesetz verfolgten Zwecke zu nutzen. Gemäß § 11 Absatz 4 Satz 1 des Berliner Straßengesetzes soll eine Erlaubnis entweder unbefristet auf Widerruf oder befristet, auch mehrjährig, mit oder ohne Widerrufsvorbehalt erteilt werden. Sofern hiernach Erlaubnisse für Werbeanlagen im Sinne des Absatzes 2 unter Vorbehalt des Widerrufs erteilt worden sind, sind sie mit Ablauf des zweiten auf das Inkrafttreten des Werberegulierungsgesetzes folgenden Kalenderjahres zu widerrufen. Gemäß § 11 Absatz 5 Satz 2 des Berliner Straßengesetzes hat im Falle des Widerrufs der Erlaubnisnehmer keinen Anspruch auf Entschädigung. Erlaubnisse, die keinem Widerrufsvorbehalt unterliegen, erlöschen mit Ablauf des fünften auf das Inkrafttreten des Werberegulierungsgesetzes folgenden Kalenderjahres. Soweit das Erlöschen zu einem Vermögensnachteil beim Erlaubnisnehmer führen würde, ist nach Absatz 5 zu verfahren. Die Verträge über die Sondernutzung der öffentlichen Straßen im Land Berlin durch Werbeanlagen sehen unter anderem vor, dass die Aufrechterhaltung der erforderlichen Sondernutzungserlaubnisse sich nach den Bestimmungen des Berliner Straßengesetzes einschließlich aller hierbei zu berücksichtigenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften in der jeweils

- geltenden Fassung richtet und das Land Berlin keine Garantie dafür übernimmt, dass die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der Sondernutzungserlaubnisse auch in Zukunft vorliegen.
Gemäß § 11 Absatz 6 des Berliner Straßengesetzes hat der Erlaubnisnehmer nach Beendigung der Sondernutzung oder Erlöschen der Erlaubnis unverzüglich etwa vorhandene Anlagen zu beseitigen.

Zu Absatz 3

Absatz 3 betrifft Genehmigungen für nicht unter die Absätze 1 oder 2 fallende rechtmäßig errichtete Werbeanlagen, die den Anforderungen des § 10 nicht mehr genügen. Dazu gehören z. B. Fremdwerbeanlagen oder digitale Werbeanlagen an der Stätte der Leistung oder solche auf privatem Grund ohne Bezug zu einer Stätte der Leistung.

Zu Absatz 4

Absatz 4 statuiert die Pflicht, genehmigungs- und erlaubnisfreie Werbeanlagen, die den Anforderungen des § 10 nicht mehr genügen zum 31. Dezember des fünften auf das Inkrafttreten des Werberegulierungsgesetzes folgenden Kalenderjahres zu beseitigen.

Zu Absatz 5

Soweit die Betroffenen in schutzwürdiger Weise auf den Bestand der bisherigen Rechtslage vertraut haben, sieht Absatz 5 zur Vermeidung von Vermögensnachteilen für die Betroffenen befristete Ausnahmen von der Anwendung der Absätze 1 bis 4 vor. Die Länge der Frist ist so zu bemessen, dass das Entstehen von Vermögensnachteilen bis zu dem Betrag des Interesses, das der Betroffene an dem Bestand der bisherigen Rechtslage hat, abgewendet wird. Die Betroffenen werden durch die befristeten Ausnahmen so gestellt, dass ihr schutzwürdiges Vertrauen im Umfang des negativen Interesses gewahrt wird.

Zu Absatz 6

Absatz 6 bestimmt, dass die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes eingeleiteten Verfahren nach diesem Zeitpunkt nach den geltenden Vorschriften fortzuführen sind. Damit soll verhindert werden, dass nicht mehr zulassungsfähige Anlagen nach Inkrafttreten des Werberegulierungsgesetzes neu errichtet werden. Da Kosten für die Planung und Antragstellung gegebenenfalls entwertet werden, sind diese zu entschädigen.

Zu Artikel 2 (Werbeneutralitätsgesetz)

A. Allgemeiner Teil

Der demokratische Rechtsstaat ist von Verfassungs wegen zur Neutralität verpflichtet. Die Zulassung von Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen kann diese Neutralität tangieren und das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen gefährden. Dies gilt insbesondere, wenn in der Öffentlichkeit der Anschein entsteht, die gebotene Neutralität und Objektivität des Staates werde durch einzelne Werbe- oder Sponsoringaktivitäten oder durch eine zu enge Bindung des Staates oder seiner Institutionen an einzelne Werbetreibende oder Sponsoren berührt.

Die Finanzierung hoheitlichen Handelns und staatlicher Aufgabenerfüllung ist unter der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes originäre Aufgabe des Staates. Das Prinzip des Steuerstaates steht der Finanzierung originärer staatlicher Aufgaben durch Dritte daher grundsätzlich entgegen.

Bislang finden bzw. fanden sich Regelungen zu Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen im Wesentlichen nur in untergesetzlichen Normen, insbesondere in der Verwaltungsvorschrift über Werbung, Handel, Sammlungen und politische Betätigung in und mit Einrichtungen des Landes Berlin (VV Werbung vom 11. Januar 2011, ABI. S. 126) und in der (bereits außer Kraft getretenen) Verwaltungsvorschrift zum Umgang mit Sponsoring und anderen Zuwendungsformen Privater für die Senatsverwaltungen des Landes Berlin (VV Sponsoring vom 31. Mai 2016, ABI. S. 1298). Inhalt und Reichweite der staatlichen Neutralitätspflicht bedürfen jedoch als wesentliche Fragen einer gesetzlichen Regelung. Dabei ist eine differenzierte Betrachtung der Zulässigkeit von Werbung und Sponsoring je nach Art der öffentlichen Einrichtung vorzunehmen.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Gesetzeszweck)

§ 1 beschreibt den Zweck des Gesetzes. Im Wesentlichen kann auf die allgemeine Begründung verwiesen werden.

Zu § 2 (Anwendungsbereich)

§ 2 bestimmt den Anwendungsbereich des Gesetzes. Dieser umfasst alle öffentlichen Einrichtungen des Landes Berlin, insbesondere Behörden, Gerichte, Kindertageseinrichtungen, Schulen und Hochschulen, sowie alle sonstigen Einrichtungen von Trägern der öffentlichen Verwaltung des Landes Berlin unabhängig von ihrer Rechtsform.

Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)

§ 3 definiert die für das Gesetz zentralen Begriffe der Werbung und des Sponsoring.

Zu Nummer 1

Die Definition der Werbung in Nummer 1 stimmt mit derjenigen des Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie 2006/114/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über irreführende und vergleichende Werbung (ABl. L 376 v. 27.12.2006, S. 21) überein.

Zu Nummer 2

Sponsoring ist eine Unterart der Werbung und lässt sich daher unter den Oberbegriff der Werbung in Nummer 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 § 4 (Werbeverbot):

Zu Absatz 1

§ 4 Absatz 1 statuiert vorbehaltlich der §§ 5 und 6 ein generelles Werbe- und Sponsoringverbot im Anwendungsbereich des Gesetzes.

Zu Absatz 2

Absatz 2 stellt klar, dass Werbeverbote nach anderen Vorschriften unberührt bleiben.

Zu Absatz 3

Nach Absatz 3 bleiben sowohl § 24 des Kindertagesförderungsgesetzes als auch die Regelungen zur Werbung und Sponsoring nach dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg unberührt.

Zu § 5 (Ausnahmen)

§ 5 bestimmt Ausnahmen vom generellen Werbe- und Sponsoringverbot je nach Art der öffentlichen Einrichtung. Für öffentliche Tageseinrichtungen im Sinne des Kindertagesförderungsgesetzes 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

Nach Absatz 1 gilt das Verbot des § 4 Absatz 1 nicht für Werbung an der Stätte der Leistung in Räumen oder in oder auf anderen Anlagen (Sportstätten, Messehallen und ähnliche Einrichtungen), die Dritten zur Nutzung überlassen werden. Die Ausnahme erfasst insbesondere Konstellationen, bei denen Räumlichkeiten in öffentlichen Einrichtungen oder öffentliche Anlagen entgeltlich oder unentgeltlich an Dritte überlassen werden und die Nutzung durch Dritte in keinem Zusammenhang mit den Aufgaben der öffentlichen Einrichtungen oder Anlagen steht. Zu denken ist zum Beispiel an die Vermietung eines Saales für einen Kongress oder eine ähnliche Veranstaltung oder von Messeständen auf der Messe Berlin sowie an die Überlassung von Räumen zur dauerhaften gewerblichen Nutzung etwa durch Buchläden, Kopierläden und ähnliche Betriebe.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt Ausnahmen von dem allgemeinen Verbot des § 4 Absatz 1 für Werbung von Unternehmen zur Berufsinformation und zur Nachwuchsgewinnung sowie für Sponsoring an öffentlichen Schulen im

Sinne des Schulgesetzes. 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 vorgegebene Richtung lenken sollen, zum Beispiel zu Akzeptanz und Wohlwollen gegenüber einem bestimmten Unternehmen. Gerade der Einsatz von gesponserten Unterrichtsmaterialien oder gesponsertem Software birgt die Gefahr, dass eine einseitige Beeinflussung im Sinne des Sponsors stattfindet. Wenn Bildungsinhalte, die Qualifikationen von Lehrkräften und der Lernort Schule durch kommerzielle Interessen mittels Werbung beeinflusst werden, ist die Unabhängigkeit von Schule und damit der Bildungsauftrag in Gefahr (vgl. Positionspapier der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. „Keine Werbung in der Schule“ vom 5. März 2020). Besonders gefährdet sind insoweit jüngere Schüler, weil sie besonders leicht zu beeinflussen sind und sich erst mit fortgeschrittenem Alter ein kritisches Urteilsvermögen herausbildet. Es kommt hinzu, dass Schüler der schulischen Anwesenheitspflicht unterliegen und sich daher der Werbung und des Sponsorings in der Schule nicht entziehen können. Aus diesen Gründen unterliegen Werbe- und Sponsoringmaßnahmen in öffentlichen Schulen besonders strengen Anforderungen.

Zu Nummer 1

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

- Gegenüber den Schülern und dem Lehrpersonal ist das Gebot der Transparenz zu wahren; sie sind über die mit Werbung und Sponsoring verbundenen Wirkungen ausdrücklich und kritisch aufzuklären.
- Schüler und Lehrpersonal dürfen nicht aktiv in Werbe- oder 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.
- Gesponserte Unterrichtsmaterialien und gesponserte Software sind besonders kritisch auf verdeckte Einflussnahme zu prüfen; im Zweifel verbleibt es bei dem Verbot.
- Die Schule soll das sponsernde Unternehmen im Regelfall nur mit einem kurzen „Dank an ...“ erwähnen; ein abgedrucktes oder in sonstiger Weise verwendetes Logo des sponsernden Unternehmens 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.
- Soweit nach der Sponsoringvereinbarung zulässig, darf sich der Sponsor in seiner Außendarstellung mit der gebotenen Sachlichkeit als Förderer der gesponserten Schule bezeichnen.

Zu Nummer 2

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

Zu Nummer 3

Werbung oder Sponsoring dürfen 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 Werbe- und Sponsoringvereinbarungen gewährleisten.

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt Ausnahmen von dem allgemeinen Verbot des § 4 Absatz 1 für bestimmte Werbung und für Sponsoring an öffentlichen Hochschulen im Sinne des Berliner Hochschulgesetzes und bestimmt die Zuständigkeit des Akademischen Senats für die Entscheidung über Ausnahmen. Die Hochschulen genießen im Hinblick auf den Grundsatz der Selbstverwaltung der Hochschulen weitestgehende Autonomie. Durch die Zulassung von Ausnahmen dürfen weder Forschung, Lehre oder Studium beeinflusst werden noch dürfen die zugelassene Werbung oder das zugelassene Sponsoring im Widerspruch zu den Aufgaben der Hochschule (§ 4 des Berliner Hochschulgesetzes) stehen. Eine Beeinflussung von Forschung, Lehre und Studium kann in der Regel dann ausgeschlossen werden, wenn folgende Grundsätze beachtet werden:

- Gegenüber den Studierenden und dem Lehrpersonal ist das Gebot der Transparenz zu wahren; sie sind über die mit Werbung und Sponsoring verbundenen Wirkungen ausdrücklich und kritisch aufzuklären.
- 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.
- Die Hochschule soll das sponsernde Unternehmen im Regelfall nur mit einem kurzen „Dank an ...“ erwähnen; ein abgedrucktes oder in sonstiger Weise verwendetes Logo des sponsernden Unternehmens 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.
- Soweit nach der Sponsoringvereinbarung zulässig, darf sich der Sponsor in seiner Außendarstellung mit der gebotenen Sachlichkeit als Förderer der gesponserten Hochschule bezeichnen.

Zu Nummer 1

Nummer 1 ermöglicht die Zulassung von Werbemaßnahmen zur Berufsinformation und zur Nachwuchsgewinnung sowie von Werbung für kulturelle, sportliche und ähnliche Veranstaltungen.

Zu Nummer 2

Nummer 2 ermöglicht die Zulassung von Sponsoring.

Zu Absatz 4

Absatz 4 regelt die Ausnahmetatbestände für sonstige öffentliche Einrichtungen und sonstige Einrichtungen von Trägern der öffentlichen Verwaltung des Landes Berlin im Sinne des § 2 und bestimmt die Zuständigkeit der Leitung der jeweiligen Einrichtung für die Entscheidung über die Zulassung von Ausnahmen.

Zu Nummer 1

Nummer 1 eröffnet die Möglichkeit, an Bahnhöfen und Haltestellen des öffentlichen Personenverkehrs (BVG, ZOB) und an öffentlichen Sanitäreinrichtungen Werbung zuzulassen. Werbung in oder an Zügen und Bussen der in öffentlicher Hand befindlichen Betriebe (BVG) ist nicht mehr statthaft.

Zu Nummer 2

Nummer 2 ermöglicht das Sponsoring von kulturellen, künstlerischen oder sportlichen öffentlichen Einrichtungen, insbesondere Museen, Theater, Ausstellungen, Sportanlagen und ähnlicher Einrichtungen, sowie die im Zusammenhang mit solchem Sponsoring stehende Werbung.

Zu § 6 (Allgemeine Anforderungen an die Zulassung von Ausnahmen)

§ 6 stellt ergänzende Anforderungen auf, die für jede Ausnahme vom generellen Werbe- und Sponsoringverbot des § 4 Absatz 1 zu erfüllen sind.

Zu Absatz 1

Im Wesentlichen kann auf die allgemeine Begründung verwiesen werden. Zugelassene Ausnahmen vom generellen Werbe- und Sponsoringverbot haben stets die Neutralitätspflicht des Staates und seiner Einrichtungen zu beachten. Sie dürfen insbesondere 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 Vereinbarungen über Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen keiner Geheimhaltung unterliegen. Dritte sind auf diesen Umstand in der Vereinbarung hinzuweisen. Es steht ihnen frei, die Vereinbarung abzuschließen oder nicht. Eine Pflicht zur aktiven Veröffentlichung der Vereinbarungen für die öffentlichen Einrichtungen besteht nicht. Für personenbezogene Daten gelten die Regelungen des Gesetzes zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin vom 15. Oktober 1999 in der jeweils geltenden Fassung.

Zu § 7 (Übergangsvorschrift)

Bestehende Vereinbarungen über Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen, die den Vorgaben dieses Gesetzes nicht genügen, sind bis zum 31. Dezember des fünften auf das Inkrafttreten des Werberegelungsgesetzes folgenden Kalenderjahres zu beenden. Durch die Übergangsvorschrift verbleibt den betroffenen Einrichtungen ein angemessener Zeitraum zur Anpassung oder zur Kündigung der betreffenden Vereinbarungen. Führt die Beendigung von Vereinbarungen zu einer unbilligen Härte für den Vertragspartner oder ergeben sich Schadensersatzansprüche aufgrund der vorzeitigen Beendigung der Vereinbarungen, soll die zuständige Senatsverwaltung Ausnahmen zulassen.

Zu Artikel 3 (Änderung des Schulgesetzes für das Land Berlin)

Zu Nummer 1

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Artikel 2, durch die Entscheidungen über Ausnahmen nach § 5 Absatz 2 des Werbeneutralitätsgesetzes in den Katalog der von der Schulkonferenz mit Zweidrittelmehrheit der stimmberechtigten Mitglieder zu beschließenden Gegenstände einbezogen werden.

Zu Nummer 2

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nummer 1. Da die Zulassung von Ausnahmen nach § 5 Absatz 2 des Werbeneutralitätsgesetzes einer Zweidrittelmehrheit der stimmberechtigten Mitglieder der Schulkonferenz bedarf, sind Entscheidungen über Werbung und Sponsoring an Schulen aus dem Katalog der von der Schulkonferenz mit einfacher Mehrheit zu beschließenden Gegenstände zu streichen.

Zu Artikel 4 (Änderung des Berliner Hochschulgesetzes)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Artikel 2, durch welche die Zuständigkeit des Akademischen Senats für Entscheidungen über Ausnahmen nach § 5 Absatz 3 des Werbeneutralitätsgesetzes begründet wird.

Zu Artikel 5 (Inkrafttreten)

Der Artikel regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Zulässigkeitsprüfung des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens über ein „Gesetz zur Regulierung von Werbung im öffentlichen Raum und in öffentlichen Einrichtungen (Werberegulierungsgesetz)“

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

Die Prüfung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport gemäß § 17 Abs. 2 des Abstimmungsgesetzes (AbstG) hat ergeben, dass das Volksbegehr formal (dazu unten unter A.) und materiell-rechtlich (dazu unten unter B.) den Anforderungen an die Zulässigkeit eines Volksbegehrens entspricht:

- Die von der Trägerin im Wege der Nachbesserung vorgenommenen Änderungen des Gesetzentwurfs (siehe dazu unten A.2.) sind formal zulässig und halten sich innerhalb des von § 17 Abs. 3 AbstG a.F. gezogenen Rahmens; der „Gegenstand“ des Volksbegehrens bleibt erhalten (siehe dazu unten B.II.2.).
- Die geänderte Regelung zur Zulässigkeit von Werbeanlagen in § 10 der Bauordnung für Berlin (BauO Bln) der Entwurfsversion (EF) ist der Landeskompétenz für das Bauordnungs- und das Allgemeine Ordnungsrecht zuzuordnen, es besteht keine vorrangige Bundesgesetzgebungskompetenz (B.I.1.).
- Die Regelung in § 10 BauO Bln EF zu einem weitgehenden Verbot von kommerzieller Fremdwerbung auf Privatgrundstücken ist nach der wiederholten Nachbesserung mit dem Eigentumsgrundrecht der betroffenen Grundstückseigentümer vereinbar (B.I.2.).
- Die speziellen Beschränkungen in § 10 Abs. 3 Nr. 8 BauO Bln EF, wonach Fremdwerbung nur mit einer Plakatgröße maximal im Bogenformat 4/1 zulässig ist, ist nach Nachbesserung zulässig, die zunächst beanstandete Pflicht zum Vorhalten von Flächenanteilen für nichtkommerzielle Werbung wurde gestrichen (B.I.2.b) (4) und 3.d).

- Der Eingriff in die Berufsfreiheit der Werbetreibenden durch die erhebliche Beschränkung von Werbemöglichkeiten auf privaten und öffentlichen Grundstücken ist gerechtfertigt (B.I.3.).
- Das kritische Verbot herabwürdigender und diskriminierender Werbung wurde im Wege der Nachbesserung gestrichen (B.I.4.).
- Die Übergangsvorschrift des § 90 BauO Bln EF, auch soweit sie zum Abbau legal existierender Werbeanlagen zwingt, ist nach Verlängerung der Frist für den Bestandsschutz auf (im Wesentlichen) 5 Jahre mit den im Eigentumsgrundrecht wurzelnden Grundsätzen des baurechtlichen Bestandsschutzes vereinbar (B.I.7.).
- Der geänderte Entwurf des Werbeneutralitätsgesetzes zur Veröffentlichung von Sponsoringverträgen in § 6 Abs. 3 WerbeNG) ist nicht mehr zu beanstanden, nachdem im Wege der Nachbesserung die Veröffentlichung personenbezogener Daten an die Voraussetzungen des IFG geknüpft ist (B.II.1.).

Im Einzelnen:

A. Formale Zulässigkeit und Inhalt des Antrags

1. Formale Voraussetzungen

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.

Der Antrag wurde von den erforderlichen mindestens 20.000 Personen unterstützt, die ihre Unterschrift innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens bei der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport geleistet haben und im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt waren (§§ 10, 15 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Abstimmungsgesetz - AbstG - in Verbindung mit § 1 Absatz 1 Landeswahlgesetz Berlin). Die Prüfung der eingereichten 43.774 Unterstützungsunterschriften durch die Bezirksamter nach § 17 Absatz 1 AbstG ergab 32.456 gültige und 11.318 ungültige Unterschriften. Die von der Trägerin verwendeten Unterschriftenlisten entsprachen den Anforderungen des § 15 Absätze 2 bis 4AbstG.

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, Digitalisierung und Sport eingereicht. Damit ist die Antragserklärung verbindlich. Hierfür sind schriftliche Erklärungen von mindestens drei Vertrauenspersonen erforderlich (§ 14 Satz 1, § 16 Absatz 1 Satz 4 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 nebst Begründung entsprechend § 14 Satz 2 AbstG beigefügt, so dass das Begehr statthaft ist.

2. Gegenstand und bisheriges Verfahren

Gegenstand des Volksbegehrens ist der Entwurf für ein „Gesetz zur Regulierung von Werbung im öffentlichen Raum und in öffentlichen Einrichtungen (Werberegulierungsgesetz)“; zunächst war der Entwurf mit der Kurzbezeichnung „Antikommodifizierungsgesetz - Anti-KommG“ eingereicht worden. Art. 1 dieses Mantelgesetzes verschärft die Regelungen für Werbeanlagen in der Bauordnung für Berlin, im Wesentlichen wird § 10 BauO Bln neu gefasst (im Folgenden: BauO Bln EF). Art. 2 enthält ein neues „Gesetz zur Regulierung von Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen (Werbeneutralitätsgesetz)“ – im Folgenden: WerbeNG EF, in der ursprünglichen Fassung: Werbefreiheitsgesetz - WerbeFG.

Die Prüfung des Volksbegehrens ergab zunächst, dass der vorgelegte Gesetzentwurf (GE) nicht mit höherrangigem Recht vereinbar war, im Wesentlichen deshalb, weil das nahezu vollständige Verbot kommerzieller Werbung auf Privatgrundstücken unverhältnismäßig wäre. Außerdem wurde ein Verstoß gegen das abstimmungsrechtliche Koppelungsverbot bemängelt.

Das Volksbegehren wurde daraufhin gemäß § 17 Abs. 9 AbstG dem Verfassungsgerichtshof vorgelegt. Dieser hat mit Beschluss vom 18. November 2020 entschieden, dass der

Trägerin Gelegenheit zur Stellungnahme und Nachbesserung ihres Gesetzentwurfs zu geben ist. Dies ist förmlich mit Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport vom 9. März 2021 geschehen.

Die Trägerin hat daraufhin mit Schreiben vom 7. Mai 2021 – nach mehreren Fristverlängerungen – einen ersten Vorschlag zur Änderung des Gesetzentwurfs unterbreitet: Danach sollte u.a. kommerzielle Werbung auf privaten Grundstücken bis zum Format A0 und einer Gesamtfläche von bis zu 10 qm zulässig sein.

Mit Anwaltsschreiben vom 10. November 2022 hat die Trägerin einen nochmals veränderten Gesetzentwurf vorgelegt; die zunächst fehlenden Unterschriften der Vertrauenspersonen wurden mit Anwaltsschreiben vom 7. September 2023 nachgereicht:

- Der Titel des Artikelgesetzes wird geändert (vorher: Antikommodifierungsgesetz).
- Die Änderung der Bauordnung ist nunmehr in Art. 1 des GE enthalten, das neue WerbeNG EF (vorher: WerbeFG) in Art. 2 (vorher umgekehrt).
- In § 10 Abs. 3 Nr. 8 BauO BlN EF wird gegenüber der ursprünglichen Fassung das Verbot von Werbung deutlich gelockert: Kommerzielle Werbung soll danach u.a. auch auf Privatgrundstücken, an Haltestellen und Bahnhöfen, auf Säulen und an Bauzäunen zulässig sein, wobei die einzelne Werbung ein Bogenformat von 4/1 und auf Privatgrundstücken die Gesamtfläche von 10 qm nicht überschreiten darf; die Werbung darf bei-, aber nicht hinterleuchtet sein und die Hälfte der Werbefläche von Werbeanlagen auf öffentlichem Grund ist für Werbung für Veranstaltungen sowie für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 der Abgabenordnung (künftig: nichtkommerzielle Zwecke) zu reservieren.
- Kommerzielle Werbung mit den genannten Einschränkungen soll auch in Wohngebieten und im Außenbereich ausnahmsweise zugelassen werden können.
- Weitere Details, darunter die Übergangsregelungen, werden modifiziert.
- Das „Werbefreiheitsgesetz“ (Art. 2 des GE) wird umbenannt in „Werbeneutralitätsgesetz“ und ist jetzt in Art. 2 des GE enthalten. Gegenüber der bisherigen Fassung werden im Wesentlichen die bei der ersten Prüfung bemängelten Unstimmigkeiten beseitigt und die Ausnahmeverordnungen gestrafft; die zunächst vorgesehene zentrale Beschwerdestelle und die Befugnis zum Erlass weitergehender Rechtsvorschriften entfallen.

Die Prüfung des geänderten Gesetzentwurfs wurde zunächst, in Abstimmung mit der Trägerin, nicht abgeschlossen, da ein Volksbegehren mit einem ähnlichen Gesetzentwurf dem Hamburgischen Verfassungsgericht vom dortigen Senat zur Prüfung vorgelegt worden war (HVerfG 1/23). Mit Urteil vom 6. September 2024 ließ das Hamburgische Verfassungsgericht dieses Volksbegehren überwiegend zu, beanstandete aber eine Teilregelung als verfassungswidrig.

Nach der Prüfung des geänderten Gesetzentwurfs unter Berücksichtigung des Urteils aus Hamburg teilte die Senatsverwaltung für Inneres und Sport der Trägerin mit Schreiben vom 13. Juni 2025 mit, dass weiterhin Zulässigkeitsmängel bestehen, und gab erneut Gelegenheit zur Stellungnahme. Daraufhin legte die Trägerin mit Schreiben vom 14. Juli 2025 einen nochmals überarbeiteten Gesetzentwurf vor. Neben umfangreichen redaktionellen Umstellungen, die zur verbesserten Lesbarkeit beitragen sollen, werden folgende Änderungen vorgenommen:

- Die baurechtliche Übergangsregelung für bestehende Werbeanlagen wird verändert (Verlängerung der Fristen, Verlängerungsmöglichkeit bei „wirtschaftlichem Interesse“ und nicht nur in „Härtefällen“).
- Das Gebot, Flächen für Fremdwerbung anteilig für nichtkommerzielle Werbung vorzuhalten, wird für private Grundstücke gestrichen.
- Das Gebot, Flächen für Fremdwerbung, die weiterhin bis zu einer Größe von 10 qm zulässig sind, zu fragmentieren, wird modifiziert, indem als maximale Plakatgröße nicht mehr das Format A0, sondern „Bogenformat 4/1 (1.185 x 1.750 mm)“ vorgeschrieben wird.
- Das Verbot herabwürdigender oder diskriminierender Werbung wird gestrichen.
- Es besteht keine uneingeschränkte Pflicht zur Veröffentlichung von personenbezogenen Daten in Sponsoringverträgen mehr.

Gegenstand der nachfolgenden Prüfung ist der geänderte Gesetzentwurf.

Im Verlauf des Verfahrens hat der Fachverband Aussenwerbung e.V. ein eingehendes Rechtsgutachten von Prof. Dr. Christoph Möllers vom 29. Juli 2018 zur verfassungsrechtlichen Bewertung des ursprünglichen Gesetzentwurfs vorgelegt (im Folgenden: Möllers, Gutachten).

B. Materielle Zulässigkeit des Volksbegehrens

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

Gegenstand der Prüfung der Zulässigkeit des Volksbegehrens ist gemäß § 12 Abs. 2 AbstG zunächst die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, namentlich mit der Verfassung von Berlin (VvB), dem Grundgesetz (GG) und dem Recht der Europäischen Union. Zudem sind spezielle abstimmungsrechtliche Anforderungen zu prüfen, wie das Koppelungsverbot, das Bestimmtheitsgebot und die Zulässigkeit von Änderungen des Volksbegehrens. Nachfolgend werden zunächst die Regelungen von Art. 1 (dazu nachfolgend I.) und Art. 2 (dazu nachfolgend II.) des Gesetzentwurfs am Maßstab der einschlägigen Verfassungsnormen geprüft, und anschließend die zusätzlichen abstimmungsrechtlichen Anforderungen (III.).

I. Artikel 1 des Gesetzentwurfs (Änderung der Berliner Bauordnung)

Der vorgelegte Entwurf von § 10 BauO Bln EF zielt auf weitgehende Einschränkungen für die Zulässigkeit von Werbung und Werbeanlagen im öffentlichen Raum. Dabei stellt sich zunächst die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz (1.). Inhaltlich begrenzt der Entwurf die Zulässigkeit und Größe von Werbeanlagen und macht Vorgaben für die bauliche Gestaltung. Soweit diese Regelungen Anlagen auf Privatgrundstücken betreffen, sind sie am Maßstab des Eigentumsgrundrechts zu messen (2.). Die Beschränkung von Zahl und Größe von Werbeanlagen – insbesondere auch das nahezu vollständige Verbot auf öffentlichen Flächen – berührt außerdem die wirtschaftlichen Belange von Werbetreibenden und ist am Maßstab der Berufsausübungsfreiheit zu messen (3.). Zu fragen ist weiter, ob die inhaltlichen Vorgaben für Werbung im öffentlichen Raum, speziell das Verbot von hinterleuchteten und Wechselbildanlagen, die Kunst- oder die Meinungsfreiheit von Werbeschaffenden oder werbenden Unternehmen berühren (4.). Schließlich sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit einzelner Vorschriften (5.) und die Übergangsvorschrift (7.) sowie die Vereinbarkeit des Außenwerbeverbots mit der EU-rechtlich gewährleisteten Warenverkehrsfreiheit (6.) zu prüfen.

1. Gesetzgebungskompetenz

Fraglich ist, ob die weitgehenden Beschränkungen von Anlagen der Fremdwerbung mit der Bundesgesetzgebungskompetenz für das „Bodenrecht“ gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG vereinbar sind, 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.

a) Maßstab: Abgrenzung von Boden- und Bauordnungsrecht

Die Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG umfasst das „Bodenrecht“, das abschließend im Baugesetzbuch und der Baunutzungsverordnung geregelt ist (Bauplanungsrecht). Nach diesen bundesgesetzlichen Vorschriften sind bauliche Anlagen für Fremdwerbung als selbstständige Hauptnutzung anzusehen, die in Misch-, Kern-, Urbanen-, Gewerbe- und Industriegebieten grundsätzlich zulässig ist, soweit nicht ein Bebauungsplan oder die Regelungen der §§ 34, 35 BauGB sie ausschließt (vgl. BVerwGE 91, 234, LS 2).

Der Landesgesetzgeber ist demgegenüber 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, Rn. 11). 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 gesetzgeberischer 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 (BVerwGE 21, 251 = NJW 1966, 69 f.). Grundsätzlich „kann die unterschiedliche Zielsetzung des Bauplanungsrechtes einerseits und diejenige des Bauord-

nungsrechtes 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“ (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 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 8.06, NVwZ 2008, 311 ff., Rn. 14 f.)
- Auch die Anknüpfung baugestalterischer Anforderungen für Werbeanlagen an ihre Aufstellung in - planungsrechtlich bestimmten - Baugebieten (wie in § 10 Abs. 5 BauO Bln und in § 10 Abs. 2 BauO Bln EF: reine Wohngebiete u.a.) wurde gebilligt, auch hier als zulässige Typisierung (BVerwGE 40, 94, 96).
- Den Ausschluss von Werbeanlagen in einem Mischgebiet durch örtliche Bauvorschrift billigte das Oberverwaltungsgericht Bremen, weil in der konkreten Situation der betroffene Teil des Mischgebietes vorwiegend durch Wohnnutzung geprägt war, sodass „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 8.06, NVwZ 2008, 311ff., 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.

b) Würdigung der vorgeschlagenen Regelungen

Die Regelung im ursprünglich eingereichten Gesetzentwurf war in erster Linie flächenbezogen, d.h. sie sollte Werbung in bestimmten – den meisten – in der BauNVO definierten Gebietstypen verbieten (bis auf nichtkommerzielle Werbung), auch dort, wo sie planungsrechtlich grundsätzlich zulässig wäre. Der geänderte Regelungsvorschlag knüpft dagegen im Wesentlichen an die Größe und die Gestaltung von Werbeanlagen an; baugebietsbezogene Beschränkungen gibt es nur noch im Außenbereich und in den Wohn- und Dorfgebieten u.ä., mithin in den Gebieten, in denen auch nach geltendem Bauplanungs- und Bauordnungsrecht Werbung nicht oder nur eingeschränkt zulässig ist. Grundsätzlich bleibt danach das Aufstellen von Werbeanlagen dort, wo es von der BauNVO planungsrechtlich als

Teil der zulässigen baulichen Nutzung bestimmt wird, zulässig, wenn auch mit starken Einschränkungen hinsichtlich der Gestaltung (Größe) und des Inhalts der Werbung. Der geänderte Regelungsvorschlag betrifft daher weniger die Art der baulichen Nutzung als die konkrete Gestaltung einzelner Anlagen. Es handelt sich daher um eine „typisierende Annahme des Gesetzgebers“, bestimmte Werbeanlagen wirkten „wegen ihres äußeren Erscheinungsbildes und ihrer Gestaltung“ generell verunstaltet. Dies ist keine Frage der Bodennutzung, sondern der baulichen Gestaltung und damit als Bauordnungsrecht einzuordnen.

c) Ergebnis

Eine vorrangige Bundesgesetzgebungskompetenz besteht nicht.

2. Eigentumsfreiheit

Nach § 10 Abs. 2-8 BauO BlN EF dürfen nur die im Katalog des Absatz 3 aufgeführten Werbeanlagen – sei es als selbstständige, also etwa freistehende Werbetafeln, sei es als unselbstständige bauliche Anlage – errichtet bzw. angebracht werden. Absätze 4 und 5 enthalten weitere Einschränkungen für bestimmte Standorte und Gestaltungen, Absätze 6 und 8 sehen Ausnahmen vor. Soweit von diesen Regelungen Anlagen für kommerzielle Fremdwerbung auf Privatgrundstücken betroffen sind, berührt dies die Freiheit zur Nutzung des privaten Grundeigentums, so dass der Schutzbereich der Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 23 Abs. 1 VvB eröffnet ist. Der Eingriff muss daher verhältnismäßig sein.

a) Differenzierung von Anforderungen nach Baugebietstypen

(1) Vorgaben der Rechtsprechung

In der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass 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 kann (BVerwG, Urteil vom 25.06.1965 - IV C 73/65, NJW 1966, 69 f). Dagegen ist es prinzipiell möglich, 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 werden kann (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 bestimm-

ter 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 in 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). Fehlt es an einer einheitlichen städtebaulichen Funktion, wie dies etwa in Misch- oder Kerngebieten definitionsgemäß der Fall ist, so lässt sich unter dem Gesichtspunkt besonderer gestalterischer Anforderungen die Frage, ob sich bestimmte Werbeanlagen ihrer Umgebung funktionsgerecht anpassen, nicht einheitlich und damit nicht sachgerecht beantworten; Regelungen, die daran vorbei gehen, sind mit Art. 14 GG nicht vereinbar (vgl. BVerwG Urt. v. 28.4.1972, IV C 11.69, BeckRS 1972, 30435060; OVG NRW, Urt. v. 6.2.1992, 11 A 2232/89 -, juris Rn. 52).

Jedenfalls dort, wo eine Regelung über den Verunstaltungsschutz hinaus weitere Ziele verfolgt, wie etwa die Gefahrenabwehr, sind dem Gesetzgeber aber auch gebietsübergreifende Anforderungen und Begrenzungen grundsätzlich möglich, mit denen er eine Umgestaltung der vorgefundenen Gegebenheiten anstrebt (vgl. HVerfG, Urteil vom 6.9.2024, 1/23, juris Rn. 219, 221).

(2) Subsumtion

Der ursprünglich vorgelegte Gesetzentwurf war im Hinblick auf diese Erwägungen als verfassungswidrig zu beurteilen, weil er kommerzielle Fremdwerbung nahezu vollständig in allen Baugebieten ausschließen sollte.

Demgegenüber trifft der hier zu prüfende, überarbeitete Gesetzentwurf differenzierendere Regelungen: Kommerzielle Fremdwerbung soll auf Privatgrundstücken in Gewerbe-, Industrie-, Kern- und Mischgebieten sowie in Urbanen Gebieten grundsätzlich erlaubt sein

(§ 10 Abs. 3 Nr. 2., 3., 4. und 8 BauO Bln EF). In Wohn-, Dorf- und Kleinsiedlungsgebieten und vergleichbaren Sondergebieten sowie im Außenbereich kann sie ausnahmsweise zugelassen werden, wenn sie unter Berücksichtigung der Eigenart des Gebiets das Orts- und Landschaftsbild nicht beeinträchtigt (§ 10 Abs. 5 BauO Bln EF).

Die Struktur der Regelung knüpft damit an die von der geltenden planungsrechtlichen Rechtslage getroffene Unterscheidung an: Auch danach ist in den überwiegend zum Wohnen dienenden Gebieten nur Werbung an der Stätte der Leistung, also Eigenwerbung, zulässig. Diese Gebiete sind typischerweise durch eine Einheitlichkeit der baulichen Gestaltung und Nutzung (Wohnen) geprägt, anders als die in §§ 5-7 BauNVO genannten gemischten Gebiete, die kein einheitliches Erscheinungsbild aufweisen. Die im GE für Wohngebiete enthaltene Ausnahmemöglichkeit in § 10 Abs. 5 BauO Bln EF ersetzt die nach geltendem Recht bestehende Möglichkeit der Abweichung nach § 67 BauO Bln, die für Werbeanlagen abgeschafft werden soll (Art. 1 Nr. 4 des GE).

Soweit die vorgeschlagenen Verbote insbesondere von digitalen, hinterleuchteten und Wechsellichtanlagen und von solchen an Böschungen, Brücken, Ufern und Bäumen (§ 10 Absatz 4 Nr. 3 und 5 BauO Bln EF) stadtweit ohne weitere Differenzierung gelten sollen, kann dies durch die vom Gesetzentwurf verfolgten Umgestaltungsziele gerechtfertigt werden (vgl. HVerfG, Urteil vom 6.9.2024, 1/23, juris Rn. 220).

b) Beschränkungen für Fremdwerbung

Die wesentliche Einschränkung im Vergleich zum geltenden Recht liegt mithin in den Beschränkungen von Größe und Gestaltung der zulässigen Werbeanlagen für Fremdwerbung. Diese sind:

- Es gilt eine Größenbeschränkung für kommerzielle Werbung auf das Bogenformat 4/1 (1.185 x 1.750 mm) je Werbung und bei Privatgrundstücken auf insgesamt 10 qm je Werbefläche (§ 10 Abs. 3 Nr. 8 BauO Bln EF).
- Verboten sind digitale Anlagen und solche mit Wechsellicht, außer in Sportanlagen, Messegeländen u.ä., temporär bei Veranstaltungen und bei Fahrgästinformationen des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs (§ 10 Absatz 4 Nr. 3 BauO Bln EF); andere Anlagen für Fremdwerbung (ausgenommen auf Baustellen) dürfen zwar beleuchtet, aber nicht hinterleuchtet oder bewegt sein (§ 10 Absatz 3 Nr. 8 BauO Bln EF).

- Bei Anlagen auf öffentlichem Grund außerhalb von Sportstätten und Veranstaltungen u.ä. muss mindestens die Hälfte der Werbefläche für nichtkommerzielle Werbung vor gehalten werden (§ 10 Abs. 3 Satz 2 BauO Bln EF).
- An Baustellen darf für die Dauer der Bauausführung nur zum konkreten Bauvorhaben informiert werden, und nur bis zu einer Höhe von 5 m über Gelände (§ 10 Abs. 3 Nr. 4 BauO Bln EF); nach geltendem Recht darf an Baugerüsten ohne Größenbeschränkung geworben werden, dafür aber zeitlich begrenzt auf fünf Monate.
- Das bisher nur generalklauselartig formulierte Verunstaltungs- und Häufungsgebot gilt weiterhin, wird aber konkretisiert (§ 10 Abs. 4 BauO Bln EF: Störung des Ausblicks auf begrünte Flächen oder der architektonischen Gliederung von Gebäuden, generelles Verbot von Wechsellichtanlagen, Lage an Ufern oder Böschungen, störende Häufung).

Der Gesetzentwurf verfolgt mit diesen Regelungen das Ziel,

„ein ausgewogenes Verhältnis zwischen gestalterischen Aspekten, dem Informationsinteresse der Bevölkerung und den Interessen der Wirtschaft an der Wahrnehmbarkeit im öffentlichen Raum herzustellen. Neben einem grundsätzlichen Verbot von digitalen Werbeanlagen und Wechsellichtanlagen sowie der Reduzierung sonstiger Werbeanlagen, insbesondere auf öffentlichem Straßen grund, sollen Werbeanlagen durch gestalterische Vorgaben stadtbildverträglich integriert und ihre optische Dominanz im Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild vermieden werden.“ (Begründung, Seite 8).

Dies sind grundsätzlich legitime Belange des Bauordnungsrechts, die auch schon dem geltenden Verunstaltungsverbot (§ 9 Abs. 2; 10 Abs. 2 BauO Bln) zugrundeliegen und die etwa auch mit einer Gestaltungsverordnung nach § 12 Abs. 1 AGBauGB iVm § 9 Abs. 4 BauGB verfolgt werden können.

Die Regelungen des Gesetzentwurfs sind gleichwohl im Ergebnis als verhältnismäßig zu rechtfertigen:

(1) Größenbegrenzung der Anlagen auf 10 qm

Die pauschalierende Wertung, dass Anlagen für Fremdwerbung auf Privatgrundstücken mit einer Fläche von mehr als 10 qm störend sind, erscheint vertretbar; dies entspricht dem

üblichen „Großformat 18/1“ mit 9 qm. Größere Anlagen dürften auch nach geltendem Recht häufig als verunstaltend anzusehen sein und sind selten. Grundsätzlich bleibt die Verfügungsbefugnis der Eigentümer von Grundstücken, auf denen Werbeanlagen planungsrechtlich zulässig sind, bestehen.

Die Möglichkeit der wirtschaftlichen Nutzung des Eigentums durch die Errichtung solcher Anlagen ist weiterhin gegeben. Zwar mindert die vom Entwurf vorgeschlagene Regelung möglicherweise die Möglichkeit von Eigentümern, durch die Vermietung von Werbeflächen Einnahmen zu erzielen, wobei sich nicht voraussagen lässt, ob und in welchem Umfang Einnahmeminderungen eintreten würden. Trotzdem bleibt es grundsätzlich möglich, planungsrechtlich bestehende Möglichkeiten für den Betrieb von Werbeanlagen zu nutzen und es nicht erkennbar, dass dies gänzlich unwirtschaftlich werden würde. Im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Beurteilungsspielraumes kann die Regelung daher noch als verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums angesehen werden.

(2) Begrenzung von Einzelplakaten auf das Bogenformat 4/1

Gesondert zu betrachten ist das stadtweite Verbot (außerhalb abgeschlossener, von außen nicht wahrnehmbarer Privatbereiche) von Fremdwerbung im Format größer als Bogenformat 4/1 sowohl auf privat- als auch auf öffentlichen Flächen, das sich aus dem Zusammenspiel der Regelungen ergibt; dies entspricht vier Einzelplakaten auf einer üblichen 9-qm-„Großformatsfläche“ oder einem „City-Light-Plakat“. Im ursprünglichen Entwurf war die Größe der Einzelwerbung noch auf das Format A0 begrenzt, also auf die Hälfte der jetzt vorgesehenen Größe. Begründet wird die Regelung wie folgt:

„Damit wird eine vielfältige Nutzung im Sinne des Informationsinteresses der Bevölkerung, aber auch eine genügende Anzahl von Werbemöglichkeiten für die Wirtschaft gewährleistet. Durch die Größenbeschränkung wird zudem sichergestellt, dass Werbeinhalte Verkehrsteilnehmer nicht ablenken. Schließlich erfolgt durch die Vorgabe an die Plakatgröße ein Ausgleich mit tangierten Grundrechten Dritter (Schutz der negativen Informationsfreiheit und des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit), da ein Ignorieren der Werbeinhalte noch in zumutbarer Weise ermöglicht wird.“ (überarbeitete Begründung, Seite 11 f.).

Nach dieser - im Wege der Nachbesserung ergänzten - Begründung sollen mit der Regelung zunächst wirtschaftslenkende Ziele verfolgt werden. Zusätzlich lässt sich der Regelung

ein baugestalterischer Gehalt im Sinne der Wertung entnehmen, dass eine Vielzahl kleinerer Plakate weniger störend oder verunstaltend wirkt, als ein großes. Außerdem soll die Ablenkungsgefahr im Straßenverkehr verringert werden.

Soweit eine „genügende Anzahl von Werbemöglichkeiten für die Wirtschaft“ gesichert werden soll, ist zweifelhaft, ob die Regelung geeignet und erforderlich ist: Die zur Verfügung stehende Gesamtfläche für Außenwerbung wird durch die Beschränkung auf eine bestimmte Einzelplakatgröße nicht vergrößert. Ob und wie die Werbefläche aufgeteilt wird, hängt von der Marktsituation und auch von der Situation der jeweiligen Anlage ab (bei Plakatwänden, die nur aus einer gewissen Entfernung sichtbar sind, etwa aus fahrenden Autos, macht eine Aufteilung weniger Sinn als bei solchen, die z.B. direkt am Gehweg platziert sind); die „Anzahl von Werbemöglichkeiten“ korreliert nicht mit der Anzahl von Einzelplakaten, sondern hängt von der insgesamt zur Verfügung stehenden Fläche ab. Die Vorgabe einer Aufteilung der Werbeflächen in eine bestimmte Anzahl von in ihrer Größe ebenfalls beschränkten Einzelplakaten kann daher den in der Begründung genannten Zweck nicht erfüllen und erscheint übermäßig dirigistisch.

Auch soweit eine „vielfältige Nutzung“ gewährleistet werden soll, bestehen Zweifel an der Eignung der Regelung. Zahlungskräftige Unternehmen werden nicht daran gehindert, mehrere Plakate im Bogenformat 4/1 nebeneinander anzubringen und so eine Werbeanlage (d.h. eine Plakatwand von 10 qm) exklusiv zu bespielen. Auch dieses vom Entwurf formulierte Regelungsziel kann daher den Eingriff wohl nicht rechtfertigen.

Es bleibt das gestalterische Anliegen, im Interesse der negativen Informationsfreiheit und der Verkehrssicherheit Großplakate zu verhindern, indem die Wahrnehmung der Inhalte der Plakate erschwert wird. Unter Berücksichtigung des dem Gesetzgeber zustehenden Beurteilungs- und Wertungsspielraums kann die Größenbegrenzung dazu beitragen, die Dominanz von Werbeanlagen im öffentlichen Raum zu reduzieren und so zur Umgestaltung des öffentlichen Raumes beitragen. Die mit der Begrenzung verbundenen Einschränkungen der Gestaltungs- und Nutzungsfreiheit stehen zu diesem angestrebten Ziel nicht von vornherein außer Verhältnis, so dass die Regelung insgesamt noch verhältnismäßig ist (so auch HVerfG, Urteil vom 6.9.2024, 1/23, juris Rn. 220).

(3) Zwang zum Vorhalten für Flächen für nichtkommerzielle Werbung

Die Vorgabe, dass bei Anlagen für Fremdwerbung auf Privatgrundstücken (außer auf Veranstaltungen, Sportanlagen und Baustellen) die Hälfte der Werbefläche für nichtkommerzielle Werbung genutzt werden muss, galt im ursprünglichen Entwurf für alle Werbeflächen; im Wege der Nachbesserung wurde sie auf Werbeanlagen auf öffentlichem Grund beschränkt (§ 10 Abs. 3 Satz 2 BauO Bln EF).

Die Regelung betrifft keine Privatpersonen und greift daher nicht in das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 GG ein.

c) Größen- und Höhenbeschränkung für Eigenwerbung

Werbung an der Stätte der Leistung (kommerzielle Eigenwerbung) ist nach dem Gesetzentwurf auf Privatgrundstücken grundsätzlich überall zulässig, gegenüber der geltenden Regelung ist aber die Größe beschränkt, differenziert nach unterschiedlichen Gebietstypen. Zulässig sind:

- An Gebäuden generell maximal 1 m über Erdgeschoss, freistehende Anlagen maximal 5 m über Gelände (§ 10 Absatz 3 Nr. 1 BauO Bln EF).
- In geschützten Gebieten (Wohngebiete u.a.) und im Außenbereich nur an Gebäuden bis Oberkante Erdgeschoss (§ 10 Absatz 5 Satz 1 BauO Bln EF); andere Anlagen der Außenwerbung iSv Absatz 3 können ausnahmsweise genehmigt werden (§ 10 Absatz 5 Satz 2 BauO Bln EF).
- In Außenbereich sind zusätzlich „einzelne Hinweiszeichen“ auf eine Stätte der Leistung zulässig (§ 10 Abs. 5 Satz 4 BauO Bln EF) (eingefügt im Verlauf der Nachbesserung).
- In Gewerbe- und Industriegebieten bis zur Dachkante (§ 10 Absatz 6 BauO Bln EF).

Nach geltendem Recht gibt es für Eigenwerbung an der Stätte der Leistung keine speziellen Vorgaben außer dem Verunstaltungsverbot. Im Außenbereich ist nach § 10 Abs. 3 Nr. 2 und 3 BauO Bln Eigenwerbung nicht nur unmittelbar an der Stätte der Leistung, sondern auch in Form von Hinweiszeichen an Straßen und Abzweigungen, „die im Interesse des Verkehrs auf versteckt liegende Betriebe oder versteckt liegende Stätten aufmerksam machen“, zulässig, außerdem zusammengefasste Hinweise auf gewerbliche Betriebe vor Ortsdurchfahrten.

Baurechtlich sind Werbeanlagen an der Stätte der Leistung (z.B. 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. BVerwGE 40, 94). Sie können aber, wie oben 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).

Die vom Gesetzentwurf vorgeschlagenen Beschränkungen von Größe und Gestaltung von Eigenwerbeanlagen lassen sich aus den dem Entwurf zugrundeliegenden gestalterischen Erwägungen begründen. Es ist nicht ersichtlich, dass dadurch die Werbemöglichkeiten ansässiger Unternehmen unzumutbar beeinträchtigt werden.

Bei Anlagen im **Außenbereich** entfällt gegenüber der geltenden Regelung zum einen die Zulässigkeit von Werbung oberhalb von einem Meter der Oberkante des Erdgeschosses iSv § 10 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 a) BauO Bln EF), was als gestalterische Vorgabe verhältnismäßig sein dürfte. Soweit - aufgrund der Nachbesserung des Gesetzentwurfs - „einzelne Hinweiszeichen“ auf Stätten der Leistung (§ 10 Abs. 5 Satz 4 BauO Bln EF) zugelassen sind, ist dies im Sinne des geltenden Rechts so zu verstehen, dass sie auch in größerer Entfernung, etwa an Abzweigungen, aufgestellt werden dürfen (so ausdrücklich die Begründung, Seite 13).

d) Ergebnis

Festzuhalten ist, dass die vom Gesetzentwurf mit § 10 Abs. 1 – 6 BauO Bln EF vorgesehenen Einschränkungen für die Zulässigkeit von Werbeanlagen auf Privatgrundstücken mit der Eigentumsfreiheit vereinbar sind.

3. Berufsfreiheit

Der Gesetzentwurf beschränkt Zahl und Größe der insgesamt im Stadtgebiet zulässigen Werbeanlagen massiv, insbesondere durch das weitreichende Verbot von Werbung auf öffentlichen Flächen. Hinzu kommt das Verbot bestimmter Gestaltungsformen wie etwa Leucht- und Wechselwerbung sowie Größen- und Höhenbeschränkungen. Dadurch wird

das Betätigungsfeld von Werbetreibenden, das heißt von Unternehmen, die sich mit der Gestaltung und dem Vertrieb von Plakatwerbung und ähnlichen Werbeanlagen befassen, ganz erheblich verkleinert. Dies berührt ihre Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG, die auch von Art. 17 VvB geschützt wird.

a) Eingriff in die Berufsfreiheit

Nach der vom Gesetzentwurf vorgeschlagenen Neuregelung sind Werbeanlagen für Fremdwerbung im gesamten Stadtgebiet, nur noch in eng begrenztem Umfang zulässig:

- An Haltestellen und Bahnhöfen des öffentlichen Personenverkehrs, Litfaßsäulen, Bauzäunen, unter Brücken und in Tunneln, Flächen an öffentlichen WCs, max. im Bogenformat 4/1 (§ 10 Abs. 3 Nr. 8 a)-d) BauO Bln EF);
- Auf Privatgrundstücken an Anlagen mit einer Werbefläche von max. 10 qm, Plakate max. im Bogenformat 4/1 (§ 10 Abs. 3 Nr. 8 e) BauO Bln EF) (siehe dazu bereits oben 2.);
- In geschützten Gebieten (Wohngebiete etc.) nur ausnahmsweise (§ 10 Absatz 5 Satz 2 BauO Bln EF);
- Die Hälfte der Fläche von Anlagen auf öffentlichem Grund muss für nichtkommerzielle Werbung vorgehalten werden (§ 10 Abs. 3 Satz 2 BauO Bln EF).
- Keine digitalen Werbeanlagen und Anlagen mit Wechsellicht (§ 10 Abs. 4 Nr. 3 BauO Bln EF).

Eine Betroffenheit von Unternehmen, die Außenwerbung betreiben, liegt auf der Hand, da sowohl die Zahl (zulässige Orte), als auch die Fläche und die Gestaltungsmöglichkeiten für Fremdwerbung drastisch eingeschränkt werden. Die Regelungen haben insoweit eine objektiv berufsregelnde Tendenz, weil sie objektiv in einem engen Zusammenhang mit der Berufsausübung von Unternehmern stehen. Eine berufsregelnde Tendenz für die werbenden Unternehmen ist dagegen zu verneinen, weil die bauordnungsrechtlichen Beschränkungen in gleicher Weise alle Branchen und Berufe betreffen, die potentiell Außenwerbung betreiben könnten, so dass kein bestimmter Beruf (Branche) angesprochen ist.

b) Kein Verbot des Berufs des „Außenwerbers“

Die Rechtfertigungsanforderungen unterscheiden sich danach, ob der Eingriff eine bloße Berufsausübungsregelung oder aber eine subjektive Berufswahlregelung ist. Letztere ist anzunehmen, wenn Tätigkeiten vollständig oder in wesentlichem Umfang verboten werden, die selbst einen eigenen Beruf darstellen.

Dies ist hier nicht der Fall, insbesondere nicht für den Beruf des „Außenwerbers“. Selbst wenn man diese Tätigkeit als eigenständiges Berufsbild im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG anerkennen würde (so Möllers, Gutachten, Seite 47), wird diese jedenfalls nach der Überarbeitung des Gesetzentwurfs nicht mehr faktisch vollständig unmöglich gemacht. Denn die Regelung reduziert zwar die Zahl und die Größe der zulässigen Werbeanlagen. Trotzdem kann es weiterhin Plakatwerbung in nennenswertem Umfang geben, sowohl auf Privatgrund als auch auf öffentlichen Flächen. Von einem faktischen Berufsverbot für spezifische Berufsbilder kann jedenfalls nach der überarbeiteten Entwurfsfassung nicht die Rede sein.

c) Begrenzung von Zahl und Aufstellungsorten

Regelungen der Berufsausübung sind gerechtfertigt, wenn sie aufgrund vernünftiger Erwägungen des Gemeinwohls als zweckmäßig erscheinen und das gewählte Mittel verhältnismäßig ist (vgl. BVerfGE 7, 377 (397)). Dies kann hier bejaht werden. Der überarbeitete Entwurf sieht von einem Komplettverbot im Interesse der Stadtgestaltung ab und lässt Außenwerbung weiterhin in einem weit mehr als geringfügigen Umfang zu, so dass sowohl das Interesse an einem „sauberen“ Stadtbild als auch die Belange der Werbetreibenden berücksichtigt und nicht einseitig zurückgestellt werden. Die Reduzierung der Werbeanlagen im öffentlichen Raum (begrenzt i.W. auf Haltestellen und Anschlagssäulen im Bogenformat 4/1) und auf Privatgrundstücken (Einzelanlagen von nicht mehr als 10 qm) lässt sich mit dem vom Gesetzentwurf verfolgten gestalterischen Anliegen rechtfertigen.

Es ist daher nicht ersichtlich, dass die vorgeschlagene Regelung insgesamt unangemessen wäre.

d) Begrenzung auf das Bogenformat 4/1

Soweit der Gesetzentwurf die Größe von Werbeplakaten auf das Bogenformat 4/1 beschränkt (§ 10 Abs. 3 Nr. 8 BauO Bln EF), und zwar auch an Plakatwänden, die bis zu 10 qm groß sind, wird auch in die Berufsfreiheit der Werbetreibenden eingegriffen. Sie werden

daran gehindert, die Größe und – mittelbar – auch den Inhalt von Plakaten frei zu wählen und dabei fachliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen, wie etwa die Vermarktbarkeit, die Werbewirkung, die Möglichkeit, bestimmte Inhalte wie Bilder oder komplexere Darstellungen an den Adressatenkreis (Fußgänger, Kfz-Nutzende) anzupassen. Die Möglichkeit, attraktive und adressatengerechte Werbung anzubieten, auch in Konkurrenz zu anderen Werbekanälen, wird dadurch nicht unerheblich beeinträchtigt. Zusätzlich wird die Nutzung etwa vorhandener Tafeln, soweit sie den Werbeunternehmen gehören, zu deren beruflichen Zwecken beschränkt.

Wie oben im Zusammenhang mit der Eigentumsfreiheit bereits ausgeführt, ist die Größenbeschränkung nicht von vornherein ungeeignet, um den in der Begründung des Entwurfs genannten wirtschaftlichen Zielen oder einem etwaigen gestalterischen Anliegen zu dienen. Sie ist auch in Abwägung mit der Berufsfreiheit noch verhältnismäßig.

e) Ergebnis

Der mit der Begrenzung von Zahl und Größe von Werbeanlagen verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit der Werbetreibenden ist noch verhältnismäßig und unter dem Blickwinkel der Berufsausübung der Werbetreibenden hinnehmbar.

4. Meinungs- und Kunstfreiheit

Der Gesetzentwurf schränkt, wie unter 3. gezeigt, die Möglichkeit für Werbung im öffentlichen Raum erheblich ein, insbesondere auf öffentlichem Grund und Boden, wo im Wesentlichen nur noch an Haltestellen, an Bauzäunen, an Anschlagssäulen u.ä. kommerziell geworben werden darf (vgl. § 10 Abs. 3 Nr. 8 BauO BlN EF). Soweit Werbung als Meinungsäußerung im Sinne des Art. 5 Abs. 1 GG anzusehen ist, berührt er damit die Meinungsäußerungsfreiheit.

(1) Schutzbereich und Eingriff

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist „Werbung“ nicht per se eine Meinungsäußerung, wenn sie sich auf das Zeigen und Anpreisen von und das Informieren über Produkte und Dienstleistungen beschränkt. Wirtschaftswerbung kann aber eine Meinungsäußerung sein oder sie enthalten, wenn sie einen wertenden, meinungsbildenden Inhalt hat oder Angaben enthält, die der Meinungsbildung dienen (vgl. BVerfGE 71, 162, 175). Dies ist bei üblicher Plakatwerbung wohl nicht die Regel, kann aber in konkreten Einzelfällen begründet werden

(Beispiele bei Möllers, Gutachten, Seite 13). Die Regelungen des Gesetzentwurfs beschränken auch die Kundgabe von in diesem Sinne als Meinung zu wertenden Aussagen auf Plakaten im öffentlichen Raum, greifen insoweit also in die Meinungsfreiheit ein. Denn geschützt ist auch die Möglichkeit, mit einer Meinung nach eigener Wahl des Ortes, des Zeitpunktes und der sonstigen Umstände der Äußerung effektiv auf andere geistig wirken zu können (vgl. Schultze-Fielitz, in: Dreier GG, 3. Aufl. 2013, GG Art. 5 Abs. 1-2 Rn. 69).

(2) Schranke: Allgemeines Gesetz

Nach Art. 5 Abs. 2 GG kann die Meinungsfreiheit durch allgemeine Gesetze eingeschränkt werden.

„Darunter sind Gesetze zu verstehen, die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten, sondern dem Schutz eines schlechthin ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dienen. Dieses Rechtsgut muss in der Rechtsordnung allgemein und damit unabhängig davon geschützt sein, ob es durch Meinungsäußerungen oder auf andere Weise verletzt werden kann.“ (BVerfGE 124, 300, 322; vgl. BVerfGE 7, 198, 209 f.)

Die Regelungen des § 10 Abs. 3 ff. BauO Bln EF stellen ein allgemeines Gesetz in diesem Sinne dar, denn es werden keine spezifischen Inhalte verboten, sondern bestimmte bauliche Gestaltungen. Dadurch soll das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild sowie die architektonische und städtebauliche Gestaltung geschützt werden; dabei soll das Ziel verfolgt werden, „ein ausgewogenes Verhältnis zwischen gestalterischen Aspekten, dem Informationsinteresse der Bevölkerung und den Interessen der Wirtschaft an der Wahrnehmbarkeit im öffentlichen Raum herzustellen“ (vgl. Begründung, Seite 8). Zusätzlich sollen die Menschen vor übermäßig aufdringlicher Werbung geschützt werden, insbesondere durch Wechselbild- und Leuchtwerbung; dieses Anliegen kann auf die ebenfalls in Art. 5 Abs. 1 GG angesiedelte negative Informationsfreiheit gestützt werden. Das Verbot beleuchteter Werbung soll darüber hinaus Belangen des Umweltschutzes (Stichwort Lichtverschmutzung) und Klimaschutzes (Energie- und Ressourceneinsparung) dienen.

Dabei handelt sich grundsätzlich um schützenswerte Rechtsgüter, die nicht nur gegen Störungen durch meinungshaltige Werbung, sondern auch durch Werbung allgemein geschützt werden. Ihrem Schutz dienen vielmehr auch viele weitere Bestimmungen des Bauordnungs- und Bauplanungsrechts, die Vorgaben für die Gestaltung und die Größe von

baulichen Anlagen machen. Auch Möllers (Gutachten, Seite 24) räumt ein, dass es grundsätzlich denkbar ist, „den öffentlichen Raum als kommunikatives Forum durch gesetzgeberische Maßnahmen auszugestalten“.

(3) *Verhältnismäßigkeit*

Die vom allgemeinen Gesetz getroffenen Regelungen müssen verhältnismäßig mit Blick auf die von ihm eingeschränkte Meinungsfreiheit sein. Dies ist hier der Fall:

Die baurechtlichen Beschränkungen führen nicht dazu, dass bestimmte Meinungen überhaupt nicht mehr geäußert werden können; auch die konkret betroffene Äußerungsform – die Darstellung auf Plakaten im öffentlichen Raum – bleibt weiter möglich, auch wenn die Zahl, Größe und Beschaffenheit der zulässigen Plakate reduziert wird. Im Vergleich zu der ursprünglich vorgeschlagenen Regelung wiegt der Eingriff daher deutlich weniger schwer. Mit Blick auf das fast flächendeckende Verbot von kommerzieller Werbung auf öffentlichen Flächen ist dabei auch zu berücksichtigen, dass die Meinungsfreiheit keinen Anspruch darauf verleiht, dass bestimmte Mittel oder Möglichkeiten zur Meinungsäußerung bereitgestellt werden, hier also Flächen für Plakatierung auf öffentlichem Grund und Boden; dies sieht auch Möllers (Gutachten, Seite 28) als mögliches Mittel zur Beschränkung von Werbung an.

Möllers führt zwei wesentliche Argumente gegen die Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Regelungen des Gesetzentwurfs an: Zum einen hätten die Verbote keinen Bezug zu konkreten Situationen, in denen Werbung störend oder verunstaltend sei; daher würden auch zahlreiche Orte erfasst, an denen die angeführten Rechtsgüter gar nicht beeinträchtigt seien (Gutachten, Seite 27). Diesem Argument wurde durch die Überarbeitung des Gesetzentwurfs Rechnung getragen, der nunmehr differenzierte Vorgaben für verschiedene Gebietsarten trifft und fast überall – zumindest im Wege der Ausnahme -Außenwerbung zumindest beschränkt zulässt.

Zum anderen beruhe der Gesetzentwurf auf einer fragwürdigen Wertung, wonach kommerzielle Werbung per se „hässlich“ und störender als nichtkommerzielle Werbung sei. Es solle „ein bestimmter, im Zeitpunkt der Gesetzgebung favorisierter Zeitgeschmack durch den Staat sanktionsbewehrt für allgemeinverbindlich erklärt werden“ (Gutachten, Seite 25 f., 30). Es ist aber gerade Aufgabe des durch Mehrheitsentscheidung legitimierten, demokratischen Gesetzgebers, unbestimmte Rechtsbegriffe zu konkretisieren, auch und gerade dann, wenn dies eine Wertung erfordert. Eine solche gesetzgeberische Wertentscheidung

ist einer Konkretisierung durch die Gerichte vorzuziehen, wie sie nach geltendem Recht für den Begriff der „Verunstaltung“ im Sinne des „in durchschnittlichem Maße für ästhetische Eindrücke aufgeschlossenen Betrachters“ vorgenommen wird. Denn dieser gerichtliche Maßstab wurde gerade in Abwesenheit einer gesetzgeberischen Konkretisierung des Verunstaltungsverbotes entwickelt, die für den Bereich der Außenwerbung nunmehr vom Gesetzentwurf vorgenommen wird.

Insgesamt ist somit nicht ersichtlich, dass die vorgeschlagenen Einschränkungen der Außenwerbung die Meinungsfreiheit der Werbenden unangemessen gegenüber anderen, legitimen Belangen zurückstellen. Die Regelungen sind verhältnismäßig, ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 und 2 GG ist zu verneinen.

5. Bestimmtheitsgebot (Wahlwerbung)

§ 10 Abs. 8 BauO Bln EF sieht vor, dass die Werbeverbote der Absätze 1 bis 7 nicht für Wahlwerbung gelten; die in der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs enthaltene Beschränkung auf einen „angemessenen“ Zeitraum vor Wahlen oder Abstimmungen wurde im Wege der Nachbesserung gestrichen. Damit ist Wahl- und Abstimmungswerbung unbegrenzt, auch außerhalb des in § 11 Absatz 2a des Berliner Straßengesetzes festgelegten Zeitraums des „Straßenwahlkampfes“, zulässig. Die gegen den ursprünglichen Entwurf bestehenden Bestimmtheitsbedenken sind ausgeräumt.

6. Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV)

Nach Auffassung von Möllers (Gutachten, Seite 59 ff.) ist das „Außenwerbeverbot“ als Maßnahme gleicher Wirkung nicht mit der EU-rechtlich gewährleisteten Warenverkehrsfreiheit vereinbar. Eine faktische Ungleichbehandlung von örtlich hergestellten und importierten Waren liege darin, dass für erstgenannte am Ort der Leistung geworben werden dürfe, während für letztere aufgrund des umfassenden Verbotes von Fremdwerbung nicht mit Mitteln der Außenwerbung geworben werden dürfe. Diese Diskriminierung könne zwar grundsätzlich durch öffentliche Belange gerechtfertigt werden, zu denen auch der Schutz vor Belästigungen und das Interesse an der Erhaltung des Stadtbildes gehören. Diese wögen vorliegend aber nicht schwer genug (aaO, Seite 64).

Zweifelhaft ist bereits, ob überhaupt eine Ungleichbehandlung von ortansässigen und auswärtigen Unternehmen vorliegt: Die allgemeine Werbung für Produkte oder Dienstleistungen einerseits und die Sichtbarmachung von Betriebs- oder Verkaufsstätten andererseits

sind unterschiedliche Sachverhalte, so dass es bereits an der Vergleichbarkeit fehlt. In der – auch von Möllers zitierten – Rechtsprechung ist anerkannt, dass Werbung „an der Stätte der Leistung“ grundsätzlich nicht dafür genutzt werden kann, allgemeine Produktwerbung mit Plakaten zu betreiben. Typischerweise handelt es sich bei Werbung „an der Stätte der Leistung“ nicht um Plakate, sondern um dauerhafte Einrichtungen.

Auch das geltende Recht differenziert bereits zwischen beiden Arten von Werbung: Nach § 10 Absatz 3 BauO Bln ist Fremdwerbung im Außenbereich grundsätzlich verboten, Werbung an der Stätte der Leistung hingegen zulässig. Dies entspricht der gemäß der Musterbauordnung in den meisten Bundesländern geltenden Regelung; ein Problem der Warenverkehrsfreiheit wurde hierin, soweit ersichtlich, noch nicht gesehen.

Jedenfalls im modifizierten Gesetzentwurf ist öffentliche Fremdwerbung mit Plakaten in Berlin weiterhin grundsätzlich erlaubt – neben anderen Formen der Werbung. Auswärtige Unternehmen haben daher weiterhin die Möglichkeit, im Berliner Markt auf sich aufmerksam zu machen. Ein „umfassendes Verbot“, wie es Möllers auf der Grundlage des ursprünglichen Gesetzentwurfs annimmt, liegt daher jedenfalls nicht mehr vor.

Ein Verstoß gegen Art. 34 AEUV liegt daher fern.

7. Übergangsvorschrift (Art. 1 Nr. 7 des GE)

Der GE sieht für den Umgang mit existierenden Werbeanlagen und mit laufenden Genehmigungsverfahren eine neue Übergangsvorschrift vor (§ 90 BauO Bln EF).

Im ursprünglichen Gesetzentwurf war vorgesehen, dass existierende, rechtmäßig und genehmigt errichtete Anlagen, die den neuen Anforderungen nicht mehr genügen, bis zum 31. Dezember 2024 beseitigt werden müssen. Für Anlagen an der Stätte der Leistung (§ 10 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 BauO Bln EF) sollte insoweit eine „Kulanz“ für eine begrenzte Überschreitung der zulässigen Höhe über dem ersten Obergeschoss bzw. über Geländeoberfläche gelten. Wechsellichtanlagen sollten auch in der Kulanzzeit nur noch statisch bzw. mit Bildwechseln in langen Abständen (min. 5 Minuten) betrieben werden dürfen. Auf Antrag sollte eine Anlage ausnahmsweise länger zugelassen werden können, wenn die Investitions- oder Beseitigungskosten noch nicht durch Einnahmen gedeckt sind oder eine sonstige unbillige Härte vorliegt.

Infolge des Urteils des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 6. September 2024 wurde der Entwurf im Wege der Nachbesserung modifiziert. Nunmehr soll für rechtmäßig errichtete Anlagen, die den Anforderungen der geänderten Bauordnung nicht mehr entsprechen, Folgendes gelten:

- Beleuchtete Anlagen der Eigenwerbung dürfen nach Ablauf des **zweiten Jahres** nach Inkrafttreten des Gesetzes nicht mehr beleuchtet werden, wenn sie höher sind, als künftig erlaubt (§ 90 Absatz 1 BauO Bln EF).
- Anlagen im Straßenland, deren Erlaubnis unter Widerrufsvorbehalt erteilt wurde (insbes. gemäß § 11 Absatz 4 BerlStrG), müssen nach Ablauf des **zweiten Jahres** nach Inkrafttreten des Gesetzes widerrufen werden.
- Alle anderen genehmigten und genehmigungsfreien Anlagen müssen bis zum Ablauf des **fünften Jahres** nach Inkrafttreten des Gesetzes beseitigt werden.
- Laufende Genehmigungsverfahren sollen nach neuem Recht weitergeführt werden (§ 90 Abs. 5 BauO Bln).

Die vorgeschlagene Regelung steht im Gegensatz zum sonst geltenden § 89 BauO Bln. Danach genießen genehmigte, rechtmäßig errichtete bauliche Anlagen grundsätzlich Bestandsschutz, solange sie nicht wesentlich verändert werden. Ob die drastische Verkürzung des Bestandsschutzes für Werbeanlagen verfassungsgemäß ist, ist am Maßstab der betroffenen Grundrechte zu messen:

a) Maßstab

Im Allgemeinen muss der Gesetzgeber eine günstige Rechtslage nicht dauerhaft aufrechterhalten, neue Regelungen, auch einschränkende, beanspruchen sofort Geltung, wenn sie mit den Grundrechten der Betroffenen vereinbar sind, und für den Erlass von Verwaltungsakten ist normalerweise die Rechtlage zum Zeitpunkt des Erlasses maßgeblich. Für den Bereich des Eigentumsgrundrechts und insbesondere das Baurecht gilt aber seit jeher etwas anderes: Die in § 89 BauO Bln kodifizierte Regelung des baurechtlichen Bestandschutzes wurde schon vorher von den Gerichten entwickelt: „Der legal geschaffene Bestand kann sich mit Rücksicht auf Art. 14 GG [...] behaupten und damit auch gegen das ihm mittlerweile entgegenstehende Gesetzesrecht durchsetzen“ Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, 99. EL September 2022, GG Art. 14 Rn. 190 mwN). „Das Rechtsinstitut

des Bestandsschutzes dient dazu, einen geschaffenen baulichen Bestand zu schützen und gegen Maßnahmen zu verteidigen, die im Vertrauen auf die materielle Rechtslage getätigten Investitionen wegen der Änderung der Rechtslage vernichten oder wertlos machen“ (OVG Koblenz Beschl. v. 29. 10. 2001 - 8 A 11326/01, zitiert nach (Hoppenberg/de Witt BauR-HdB, Kap. Q., Rn. 13).

Dabei ist zu beachten, dass der Entzug einer bereits bestehenden Eigentumsposition wesentlich schwerer wiegt, als die Einschränkung zukünftiger Nutzungsmöglichkeiten (vgl. Hoppenberg/de Witt, BauR-HdB, Kap. Q., Rn. 25, unter Verweis auf BVerfG Beschl. v. 22. 2. 1999 - 1 BvR 565/91).

„Führen Einschränkungen der Nutzungs- und Verfügungsbefugnis am Eigentum als Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne von Art. 14 I 2 GG zu einem Entzug konkreter Eigentumspositionen, ohne der Güterbeschaffung zu dienen, sind gesteigerte Anforderungen an deren Verhältnismäßigkeit zu stellen. Sie werfen stets die Frage nach Ausgleichsregelungen auf.“

BVerfGE 143, 246, LS 5

„Unvereinbar mit dem Gehalt des Grundrechts wäre es, dem Staat die Befugnis zuzubilligen, die Fortsetzung von Grundstücksnutzungen, zu deren Aufnahme umfangreiche Investitionen erforderlich waren, abrupt und ohne Überleitung zu unterbinden und Arbeit sowie Kapitaleinsatz damit von heute auf morgen zu entwerten“.

BVerfG, Kammerbeschluss vom 9. Mai 2016 - 1 BvR 2202/13 -, Rn. 64, juris

Auf der anderen Seite ist die Aufhebung oder Änderung der zulässigen Nutzung grundsätzlich im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums möglich; dies gilt etwa für den Fall der Aufhebung oder Änderung der zulässigen Nutzung durch einen Bebauungsplan.

„Ist daher die rechtmäßige Planungsmaßnahme grundsätzlich als Ausdruck einer sich aus der Sozialbindung des Eigentums ergebenden Inhaltsbestimmung des Eigentums iSv Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG anzusehen, dann müssen in diesem Rahmen auch Auswirkungen der Planungsmaßnahme auf ausgeübte nutzungen grundsätzlich entschädigungslos hingenommen werden. Die Grenze für die entschädigungslose Hinnahme solcher Auswirkungen

ergibt sich daraus, dass solche Planungsmaßnahmen nicht die Opfergrenze überschreiten dürfen.“

Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel/Wahlhäuser, 157. EL November 2024, BauGB § 42 Rn. 119.

Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen, dass weder aus Art. 14 noch aus Art. 12 GG ein uneingeschränktes Recht auf Amortisierung getätigter Investitionen folgt:

„Der Grundsatz des Vertrauensschutzes verleiht weder im Hinblick auf die vorherige Rechtslage noch auf die vorhandenen Betriebserlaubnisse gem. § 33 i GewO ein uneingeschränktes Recht auf Amortisierung getätigter Investitionen (für an Art. 14 GG zu messende Belastungen vertrauensgeschützter Positionen vgl. BVerfG, NJW 2017, 217 Rn. 372; vgl. ferner BVerwGE 132, 224 = NVwZ 2009, 650 [652] Rn. 41). Für die gesetzliche Regelung ergibt sich dies schon daraus, dass grundsätzlich nicht darauf vertraut werden kann, dass eine günstige Rechtslage unverändert bleibt (vgl. BVerfGE 38, 61 [83] = NJW 1975, 31; BVerfGE 68, 193 [222] = BeckRS 1984, 05449; BVerfGE 126, 112 [157] = NVwZ 2010, 1212). Auch ein in umfangreichen Dispositionen betätigtes besonderes Vertrauen in den Bestand des geltenden Rechts begründet grundsätzlich noch keinen abwägungsresistenten Vertrauensschutz (vgl. BVerfGE 105, 17 [44] = NJW 2002, 3009). Weder die Gesetzgeber noch die zuständigen Behörden haben die Spielhallenbetreiber zu bestimmten Dispositionen veranlasst, diese erfolgten vielmehr auf eigenes unternehmerisches Risiko.“

BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017, BVerfGE 145, 20, Rn. 189

b) Subsumtion

Die durch § 90 BauO Bln EF bewirkte Nutzungsuntersagung für bestehende Werbeanlagen wiegt danach wesentlich schwerer, als die durch § 10 BauO Bln EF geregelten Einschränkungen für die künftige Zulässigkeit solcher Anlagen. Der Gesetzentwurf sieht keine Entschädigung für den Eingriff in die bestehende Nutzung vor, die ggf. zur Verhältnismäßigkeit der Schrankenbestimmung führen könnte. Die in § 90 Abs. 5 BauO Bln EF vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten ändern daran nichts, denn sie greifen nur so lange, wie die Inves-

titions- oder Beseitigungskosten der Anlage nicht gedeckt sind. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass eine errichtete, betriebene Werbeanlage auch dann einen wirtschaftlichen Wert hat, wenn sie abgeschrieben ist; sie ist auch dann noch eigentumsrechtlich geschützt.

Ob der Eingriff gleichwohl verhältnismäßig ist, hängt davon ab, ob die Übergangsfristen lang genug sind: Im Zusammenhang mit dem Erlöschen von Betriebserlaubnissen für Spielhallen hat das BVerfG eine pauschale, fünfjährige Übergangsfrist für ausreichend gehalten, auch mit der Erwägung, dass die betroffenen Immobilien und Geräte auch anderweitig genutzt werden können und Mietverträge innerhalb dieser Frist gekündigt werden können (BVerfGE, 7.3.2017, BVerfGE 145, 20, Rn. 189). An dieser Frist orientiert sich der Gesetzentwurf für Werbeanlagen der Eigen- und Fremdwerbung auf privatem und öffentlichem Grund außerhalb des Straßenlandes: Entsprechende bauaufsichtliche Genehmigungen erlöschen am Ende des fünften, auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgenden Kalenderjahres; genehmigungsfreie Anlagen müssen bis zum selben Zeitpunkt beseitigt werden. Hinzu kommt, dass

„schutzwürdiges Vertrauen in die geltende Rechtslage nicht erst dann [entfällt], wenn eine Änderung der Rechtslage sicher ist, sondern bereits dann, wenn mit einer Neuregelung ernsthaft zu rechnen ist. Dies ist beim endgültigen Beschluss des Bundestages über einen Gesetzentwurf der Fall. Darüber hinaus können sich ab der Einbringung eines Gesetzentwurfs im Bundestag durch ein initiativberechtigtes Organ die Betroffenen nicht mehr auf ein schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand der Rechtslage berufen.“

BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017, BVerfGE 145, 20, Rn. 199.

Im Falle eines Volksbegehrens dürfte die Einbringung des Gesetzentwurfs dem Zustandekommen des Volksbegehrens entsprechen, so dass sich die Frist faktisch noch um mehrere Monate verlängert.

Für die Zumutbarkeit der Fünf-Jahres-Frist ist auch die gewöhnliche Nutzungs- und Amortisationsdauer der betroffenen Anlagen in den Blick zu nehmen; eine Aussage dazu trifft etwa Nr. 3.8 der AfA-Tabelle des BMF für die allgemein verwendbaren Anlagegüter, die für „Lichtreklame“ einen Abschreibungszeitraum von 9 Jahren ansetzt.

Im Zusammenhang mit dem Volksbegehren „Berlin Autofrei“ hat der Verfassungsgerichtshof Berlin eine Übergangsfrist von vier Jahren gebilligt, nach deren Ablauf die Nutzungsmöglichkeiten von zahlreichen Kraftfahrzeugen und den auf sie bezogenen Infrastrukturen massiv begrenzt werden sollen (BerlVerfGH, Urteil vom 25.6.2025, 43/22, Rn. 169).

Das Hamburgische Verfassungsgericht hat für ein dem hier zu prüfenden weitestgehend gleichenden Gesetzentwurf die pauschale Beseitigungspflicht für rechtmäßige Bestandsanlagen als unverhältnismäßig beurteilt; dort sah der Gesetzentwurf als Frist ein fixes Datum vor, das auf eine Übergangsfrist von rund drei Jahren hinauslief. Die Begründung des Urteils bewertet aber die Dauer der Übergangsfrist nicht, sondern vermisst die Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse:

„Demgegenüber überwiegt das mit dem Entwurf der Volksinitiative verfolgte Anliegen jedenfalls nicht pauschal für alle Anwendungsfälle das jeweils konkret bestehende Bestandsschutzinteresse der Eigentümerinnen und Eigentümer. Eine Ermessensprüfung, die es ermöglichen würde, die jeweiligen Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen und abzuwägen – z.B. die örtliche Lage und Gestaltung der Werbeanlage, die Laufzeit einer ggf. über den 31. Dezember 2026 hinaus oder sogar unbefristet erteilten Genehmigung, die Höhe der im Vertrauen auf bestehende Rechtspositionen getätigten Investitionen o.ä. – sehen § 84 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 HBauO-E nicht vor.“

HVerfG, Urteil vom 6.9.2024, 1/23, juris Rn. 241,

Die dortige Härtefallklausel helfe dem nicht ab, da sie zu unbestimmt und außerdem die Verlängerungsmöglichkeit pauschal auf ein Jahr und auf Härtefälle begrenzt war, was nicht ausreichend sei. Eine darüber hinausgehende Klausel, nach der die Deckung von Investitions- und Beseitigungskosten zu berücksichtigen ist (entsprechend dem hiesigen Absatz 5), gab es in der dem Gericht vorgelegten Fassung des Entwurfs nicht (vgl. aaO, Rn. 245, sowie der im Anhang des Urteils wiedergegebene Gesetzentwurf).

Im Unterschied dazu erlaubt es die hier zu bewertende Regelung des § 90 Absatz 5 BauO BlN EF in der nachgebesserten Fassung, ein schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand der bisherigen Rechtslage zu berücksichtigen; gemeint ist das negative Interesse (vgl. Begründung, Seite 15). Bei sachgerechter Ausübung des eingeräumten Ermessens bei der Verlängerung der Beseitigungsfrist ist es dadurch möglich, die Frist im konkreten Einzelfall so zu

verlängern, dass sich die von den Betroffenen im Vertrauen auf den Bestand der ihnen erteilten Baugenehmigung getätigten Investitionen (insbesondere die Kosten der Planung und Errichtung) und sonstigen Vermögensdispositionen amortisieren, so dass im Ergebnis nur die darüber hinausgehenden Erwerbschancen verloren gehen (positives Interesse).

Unter Berücksichtigung der Länge der Frist von faktisch mehr als fünf Jahren und der im steuerlichen Zusammenhang unterstellten Nutzungsdauer von Anlagen der Lichtwerbung von neun Jahren kann damit davon ausgegangen werden, dass die Betroffenen durch das Erlöschen der Genehmigung im Ergebnis keine wirtschaftlichen Einbußen erleiden.

Insgesamt ist daher das geschützte Bestandsinteresse der Eigentümer von Werbeanlagen durch das vom Gesetzentwurf verfolgte öffentliche Interesse, den öffentlichen Raum effektiv umzugestalten, aufgewogen. Die Regelung kann daher als verhältnismäßig angesehen werden.

Die Übergangsregelung für laufende Genehmigungsverfahren in § 90 Abs. 6 BauO BlN EF, wonach laufende Genehmigungsverfahren nach der neuen Rechtslage zu entscheiden sind, weicht nicht von der sonst gemäß § 71 BauO BlN geltenden Rechtslage ab, und gewährt darüber hinaus zugunsten der Betroffenen einen Ausgleich für vergeblich aufgewendete Planungskosten.

Festzuhalten ist, dass die durch Art. 1 Nr. 7 des GE vorgeschlagene Übergangsregelung mit dem durch Art. 14 Abs. 1 und 2 GG, Art. 23 VvB garantierten baurechtlichen Bestandschutz vereinbar ist.

II. Artikel 2 des Gesetzentwurfs (WerbeNG EF)

In der ersten Prüfung des Volksbegehrens waren beim – damals so betitelten – Werbefreiheitsgesetz (damals Art. 1 des GE, jetzt Art. 2) nur kleinere Mängel festgestellt worden. Darauf hat die Trägerin durch Änderungen reagiert. Problematisch war danach nur noch die – modifizierte – Klausel zur Transparenz von Sponsoringverträgen, die nun im Wege der Nachbesserung erneut überarbeitet wurde (1.) und danach nicht mehr zu beanstanden ist (2.).

1. Öffentlichkeit von Sponsoringverträgen (§ 5 Abs. 2 WerbeNG EF)

Nach dem ursprünglichen Gesetzentwurf war in § 5 Abs. 2 WerbeNG EF vorgeschrieben, dass „Art und Umfang jeder finanziellen Unterstützung staatlichen Handelns durch Dritte für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar sein“ müsse. Dies war im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung als unbestimmt beanstandet worden.

Im erstmalig geänderten Gesetzentwurf wurde dann spezifischer angeordnet, dass Vereinbarungen mit Dritten über Werbung und Sponsoring „öffentlicht“ sind und „keiner Geheimhaltung“ unterliegen. Auch hier wurde nicht ausdrücklich gesagt, in welcher Weise die genannten Vereinbarungen „öffentlicht“ zu machen sind, d.h. ob sie aktiv von der Verwaltung veröffentlicht oder nur auf Akteneinsichts- oder Akteninformationsanträge hin herauszugeben sind. Aus dem Zusatz „und unterliegen keiner Geheimhaltung“ und aus dem Umstand, dass keine Vorgaben für eine aktive Veröffentlichung getroffen werden, ließe sich aber schließen, dass das Zurverfügungstellen auf Antrag genügen soll. Die Regelung hätte es im Ergebnis ausgeschlossen, dass sich die jeweilige Behörde auf den Schutz besonderer öffentlicher Belange und des behördlichen Entscheidungsprozesses (entsprechend den Ausnahmetatbeständen der §§ 9 und 10 IFG) berufen kann. Gleiches galt für die Berücksichtigung etwa entgegenstehender privater Belange, wie etwa der Schutz personenbezogener Daten (vgl. § 6 IFG) und von Geschäftsgeheimnissen (vgl. § 7 IFG). Diese trug nach hiesiger, der Trägerin mitgeteilter Rechtsauffassung den Vorgaben des Art. 33 VvB und der DSGVO zum Datenschutz und dem nach von Art. 12 und 14 GG sowie von Art. 17 und 23 VvB gebotenen Schutz privater Geschäftsgeheimnisse nicht hinreichend Rechnung.

Durch die zweite Nachbesserung wurde die Regelung nunmehr so modifiziert, dass die geschlossenen Verträge mit Dritten nicht mehr „öffentlicht“ sind, der Abschluss eines Vertrages über Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen soll als Zustimmung zur Veröffentlichung des Vertrages gelten. Inwieweit dabei personenbezogene Daten herausgegeben werden, richtet sich nach den Vorschriften des IFG.

Durch die so modifizierte Regelung wird den Belangen des Datenschutzes hinreichend Rechnung getragen; nach dem in Bezug genommenen § 6 IFG Berlin findet eine Abwägung zwischen Veröffentlichungs- und Geheimhaltungsinteresse nach genauer geregelten Kriterien statt.

Dagegen werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (vgl. §§ 7, 7a IfG) sowie öffentliche Belange (vgl. §§ 9, 10 IfG) nicht geschützt; insofern ist die neu gefasste Regelung eindeutig. Bei der Einsichtnahme in Sponsoringverträge dürfen also etwa die vereinbarten Geldbeträge oder bestimmte Gegenleistungen nicht unkenntlich gemacht werden.

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Privater sind grundsätzlich von Art. 12 und 14 GG sowie von Art. 17 und 23 VvB geschützt. Diese Grundrechte sind gegen das vom Gesetzentwurf verfolgte Interesse an Transparenz von Werbe- und Sponsoringverträgen abzuwägen.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich die Veröffentlichungspflicht ausschließlich auf die abgeschlossenen Verträge selbst bezieht, nicht aber auf vorbereitende Unterlagen und Korrespondenz. Dadurch ist der Umfang der publik werdenden Angaben von vornherein begrenzt. Auch aus der Natur der in Rede stehenden Verträge ergibt sich, dass sie typischerweise keine klassischen Geschäftsgeheimnisse wie Preise oder Kalkulationsgrundlagen enthalten werden, aus denen Konkurrenten Rückschlüsse ziehen könnten. Die hier betroffenen Verträge werden im Übrigen freiwillig abgeschlossen, sie betreffen keine staatlichen Leistungen, auf die in irgendeiner Weise ein Anspruch bestünde. Die potentiellen Vertragspartner werden daher durch die vom Gesetz vorgegebene Alternative, entweder die Publizität zu akzeptieren oder auf das Sponsoring zu verzichten, nicht in eine Zwangslage gebracht, in der sie zur Aufgabe ihnen zustehender Rechte genötigt werden.

Auf der anderen Seite ist zuzugestehen, dass bei Werbe- und Sponsoringverträgen ein besonders großes Transparenzinteresse besteht, da es um die Einflussnahme finanziell starker Unternehmen auf das Erscheinungsbild und das Agieren öffentlicher Einrichtungen geht. Eine besondere Kontrolle auch durch die Öffentlichkeit ist daher ein nachvollziehbares Anliegen.

Insgesamt ist daher der – wenig schwerwiegende – Eingriff in die Berufs- und Eigentumsfreiheit der Vertragspartner der öffentlichen Hand nicht unverhältnismäßig und damit gerechtfertigt.

Für bereits bestehende Vereinbarungen über Werbung und Sponsoring in öffentlichen Einrichtungen sieht Art. 2 § 7 des GE eine Übergangsregelung vor, dass diese Vereinbarungen bis zum Ende des fünften Jahres des Inkrafttretens beendet werden müssen. Damit ist eine ausreichende Übergangszeit für Vereinbarungen getroffen, die ohne die Transparenzregel

geschlossen worden sind. Zudem kann die zuständige Senatsverwaltung bei einer vorzeitigen Beendigung der Vereinbarung Ausnahmen zulassen, wenn die Beendigung Schadensersatzansprüche oder eine unbillige Härte zur Folge hätte. Vor diesem Hintergrund ist die vorgeschlagene Regelung im Hinblick auf die durch Art. 14 und Art. 12 GG und Art. 17 und 23 VvB geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verfassungsgemäß.

2. Ergebnis

Das WerbeNG EF ist mit höherrangigem Recht vereinbar, auch soweit es die Veröffentlichung von Sponsoringverträgen ohne Einschränkungen vorsieht.

III. Artikel 3 und 4 (SchulG, HochschulG)

Artikel 3 und 4 enthalten lediglich redaktionelle Anpassungen des Hochschul- und des Schulgesetzes an die Vorgaben des WerbeNG EF, die keine eigenständigen inhaltlichen Regelungen treffen.

IV. Abstimmungsrechtliche Anforderungen

Neben den allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen an Gesetze gelten für Volksgesetze zusätzliche formale Anforderungen aus dem Abstimmungsrecht. In der ersten Zulässigkeitsprüfung wurde insofern vor allem eine Verletzung des Koppelungsverbotes bemängelt (1.). Nach den Änderungen des Gesetzentwurfs durch die Trägerin im Rahmen der Mängelbeseitigung stellt sich zudem die Frage nach der Zulässigkeit dieser Änderungen im laufenden Verfahren (2.).

1. Koppelungsverbot

Die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte hat aus dem Demokratieprinzip ein „Koppelungsverbot“ für Volksgesetze abgeleitet. Danach dürfen bei Volksbegehren und Volksentscheiden nicht mehrere unterschiedliche Regelungsmaterien und -komplexe in einer Abstimmungsvorlage zusammengeführt werden (vgl. Hamburgischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 7. Mai 2019 - HVerfG 4/18 („Pflegenotstand“), S. 17 f.).

Der Berliner Verfassungsgerichtshof hat im vorliegenden Fall, entgegen der früheren Einschätzung der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung, ausgesprochen, dass das Koppelungsverbot nicht verletzt ist (Beschluss vom 18. November 2020 - VerfGH 173.19, Rn. 16).

2. Zulässigkeit der vorgenommenen Änderungen, § 17 Abs. 3 a.F. i.V.m. § 46 AbstG

Nach dem hier gemäß § 46 AbstG fortgeltenden § 17 Abs. 3 a.F. AbstG ist der Trägerin Gelegenheit zur Beseitigung festgestellter Zulässigkeitsmängel gegeben worden; sie hat daraufhin einen geänderten Gesetzentwurf vorgelegt. Eine inhaltliche Grenze für Änderungen des dem Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens zugrundeliegenden Gesetzentwurfs nach Antragstellung folgt dabei aus dem in Art. 62 Abs. 3 und Art. 63 Abs. 1 der VvB normierten Erfordernis einer hinreichenden Unterstützung des Gesetzentwurfs, der dem Abgeordnetenhaus zu unterbreiten ist, sobald der Nachweis der Unterstützung des Volksbegehrens erbracht ist.

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

Diese Grenze für Änderungen des Gesetzentwurfs nach der Einreichung des Antrags kommt in der für das vorliegende Volksbegehrten noch geltenden Fassung des § 17 Abs. 3 AbstG – wenngleich unvollkommen – zum Ausdruck, wonach eine Änderung des „Gegenstands“ des Volksbegehrens zur Beseitigung festgestellter Zulässigkeitsmängel ausscheidet. In der seit dem 12. Oktober 2020 geltenden Fassung von § 17 Abs. 4 AbstG heißt es präzisierend, dass Änderungen „den Grundcharakter oder die Zielsetzung des Volksbegehrens“ nicht verändern dürfen. Auch aus dem Beschluss des Verfassungsgerichtshofes vom 18. November 2020 zum vorliegenden Verfahren ergibt sich, dass der Spielraum für Änderungen des dem Volksbegehrten zugrundeliegenden Gesetzentwurfs nicht zu eng gezogen werden darf und über nur redaktionelle Korrekturen deutlich hinausgeht, denn andernfalls wäre die vom Gerichtshof zwingend geforderte Gelegenheit zur Nachbesserung eine nutzlose Formalie.

Die Zulässigkeit von Änderungen ist danach jedenfalls zu bejahen, wenn lediglich unwesentliche Bestimmungen entfallen, geändert oder ergänzt werden, und wenn kaum Zweifel daran bestehen können, dass ein dergestalt veränderter Gesetzentwurf als Gegenstand des Volksbegehrens in gleicher Weise wie der der Unterschriftensammlung zugrunde gelegte Gesetzentwurf auf dem Willen der Unterstützenden 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).

Gemessen an diesem Maßstab sind die Änderungen sowohl in Art. 1 (a) als auch in Art. 2 (b) des Gesetzentwurfs noch als zulässig anzusehen.

a) Änderungen zu Art. 1 des GE

Die vorgeschlagene Neuregelung von Werbung in der Bauordnung wurde von der Trägerin sprachlich vollständig neu gefasst, was für sich betrachtet noch nicht zu einer wesentlichen Änderung des Gesetzentwurfs führt. Inhaltlich wird das ursprüngliche, fast vollständige Verbot von kommerzieller Fremdwerbung deutlich gelockert. Zulässig soll sie nun nach § 10 Abs. 3 Nr. 8 und Abs. 5 BauO Bln EF grundsätzlich auf Privatgrundstücken, an Haltestellen und Bahnhöfen, auf Säulen und an Bauzäunen sein, in Gewerbe- und Mischgebieten allgemein und in Wohngebieten und im Außenbereich ausnahmsweise. Für die einzelne Werbeanlage auf Privatgrundstücken gilt dabei aber eine Größenbeschränkung von 10 qm. Bewegte und hinterleuchtete Werbung bleibt verboten, zusätzlich werden spezifische, standortbezogene Verbotsgründe eingeführt (§ 10 Abs. 4 BauO Bln EF).

(1) Lockerung des Verbotes von Fremdwerbung, § 10 BauO Bln EF

Im ursprünglichen Prüfvermerk wurde – seinerzeit hypothetisch – die Auffassung vertreten, die komplette Streichung des Verbotes von Fremdwerbung, aber auch eine Differenzierung des Verbotes nach Baugebietstypen, führe voraussichtlich zu einer – unzulässigen – Veränderung des Gegenstandes des Volksbegehrens:

„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“ (Prüfvermerk vom 7. November 2019, Seite 25).

An dieser Bewertung wird aus folgenden Erwägungen nicht festgehalten:

- Die nunmehr von der Trägerin vorgelegte Lösung nimmt das Verbot von Fremdwerbung nicht komplett zurück, sondern differenziert es nach Baugebietstypen; zugleich werden eine Größenbegrenzung für Werbeanlagen der Fremdwerbung (10 qm) und zusätzliche Verbotsgründe aus umgebungsbezogenen Gründen eingeführt. Diese Lösung war seinerzeit so nicht erörtert worden. Sie führt dazu, dass – je nach Standort – substantielle Teile des ursprünglichen Verbotes erhalten bleiben.
- Der Gesetzgeber hat durch Neufassung von § 17 Abs. 3 und 4 AbstG im Jahre 2020 den Maßstab für die Zulässigkeit von nachträglichen Änderungen von Volksbegehren modifiziert: Hieß es bislang, dass der „Gegenstand“ nicht verändert werden darf, müssen jetzt „Grundcharakter und Zielsetzung“ des Begehrens erhalten bleiben. Damit sollte der Umfang der Änderungsbefugnis nicht grundsätzlich verändert (erweitert), sondern klargestellt werden; nach wie vor soll die Begrenzung der Änderungsbefugnis „dem auch von der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung hervorgehobenen Umstand Rechnung {fragen}, dass die Trägerin sich vom Willen der Unterschriftleistenden nicht substantiell entfernen darf“ (Abgh-Drs. 18/2723, Seite 23). Auch wenn die neue Fassung des AbstG für das vorliegende Volkbegehr noch nicht anwendbar ist, kann der präzisierte neue Wortlaut als Anhaltspunkt herangezogen werden und die im ersten Prüfvermerk angewendete Betrachtung zum hypothetischen Willen der Unterstützenden ergänzen oder ersetzen. Danach lässt sich feststellen, dass weder der Grundcharakter, noch die generelle Zielsetzung des Volksbegehrens verändert werden, wenn das Verbot von Fremdwerbung teilweise entfällt.
- Der VerfGH Berlin hat in seinem Beschluss vom 21. Oktober 2020 (im zeitgleichen Parallelverfahren zum hiesigen Volksbegehr) den „hohen Stellenwert“ hervorgehoben, „den die Verfassung selbst der Volksgesetzgebung einräumt“, aus dem „das Gebot einer volksbegehrensfreundlichen und unterstützenden Auslegung und Anwendung von

Vorschriften zur Zulässigkeit von Volksbegehren“ resultiert (Ls. 1. b). Das vom Gerichtshof geforderte „Zwischenverfahren“, in dem der Trägerin bei festgestellten Zulässigkeitsmängeln Gelegenheit zur Nachbesserung gegeben werden muss, setzt einen gewissen Spielraum der Trägerin für Änderungen voraus und erfordert Offenheit für eine Neubewertung:

Es „drängt sich angesichts der verfassungsrechtlichen Dimension der Volksgesetzgebung auf, das nach § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG einzuleitende Zwischenverfahren auch auf die Frage zu erstrecken, ob die als unbehebbar charakterisierten Bedenken tatsächlich unbehebbar sind. Jedenfalls dann, wenn das Verfahren nach § 17 Abs. 3 Satz 1 AbstG ohnehin durchgeführt werden muss, erscheint es allein sinnvoll und für den weiteren Ablauf ökonomisch, auch die behauptete ‚Unbehebbarkeit‘ in der Beteiligung der Trägerin des Volksbegehrens auf den Prüfstand zu stellen. Eine solche verbesserte Transparenz des Verfahrens kann im Übrigen als eine erfolgversprechende Schutzvorkehrung gegen die Versuchung gesehen werden, Zulässigkeitsbedenken vorschnell festzustellen oder bestehende Bedenken über Gebühr ‚hochzuwerten‘.“.

VerfGH Berlin, Beschluss vom 21. Oktober 2020 - 150/18 -, Rn. 118

Die von der Trägerin vorgenommene Neuformulierung von § 10 BauO Bln EF wird vor diesem Hintergrund daher aus den vorstehenden Erwägungen als noch zulässig angesehen, weil der Gegenstand des Volksbegehrens nicht wesentlich verändert wird.

(2) Weitere Änderungen in Art. 1 (früher Art. 2) des Gesetzentwurfs

Die Inkrafttretens- und Übergangsvorschriften wurden konsolidiert, wobei die ursprüngliche, redaktionell missglückte Zielrichtung erhalten bleibt (sofortige Geltung für neue Anlagen, angemessene Übergangsfrist für bestehende).

Der Wegfall der ursprünglich vorgesehenen Streichung der Begriffsdefinition in § 2 Nr. 13 BauO Bln EF sowie die ergänzende Regelung des Art. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs, wonach für Werbeanlagen keine bauordnungsrechtlichen Abweichungen erteilt werden dürfen, sind keine wesentlichen Änderungen: Beide Regelungen sind nunmehr in § 10 BauO Bln EF integriert (Begriffsdefinition in Absatz 1, Ausnahmemöglichkeiten in Abs. 5 und 7).

b) Änderungen zu Art. 2 des GE (WerbeNG-EF/WerbeFG)

Auch die Änderungen des Art. 2 (früher Art. 1) des Gesetzentwurfs sind formal zulässig:

(1) Änderung von Namen und Zweck des Gesetzes (§ 1 WerbeNG-EF)

Die Namensänderung des Gesetzesentwurfs ist als unwesentlich anzusehen, es handelt sich um eine Präzisierung, da auch der ursprüngliche Entwurf nicht auf eine völlige Freiheit öffentlicher Einrichtungen von Werbung zielte, sondern in erster Linie auf den Schutz der „Neutralität“ des Staates und vor „Beeinflussungen“ durch Werbung. Im gleichen Sinne handelt es sich auch bei der Änderung von § 1 WerbeNG-EF um eine bloße Präzisierung ohne inhaltliche Veränderung.

§ 2 WerbeNG-EF (vorher § 3 Abs. 1 Nr. 1) (Anwendungsbereich des Verbotes) wurde sprachlich gestrafft, ohne dass eine inhaltliche Änderung erkennbar ist.

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

Im ursprünglichen Gesetzentwurf war eine Beschwerdestelle vorgesehen. Die entsprechenden Regelungen in § 6 WerbeFG EF und § 10 Abs. 6 BauO Bln EF waren in mehrfacher Hinsicht beanstandet worden; die Trägerin hat darauf mit ersatzloser Streichung reagiert.

Bei der zunächst vorgesehenen Einrichtung der Beschwerdestelle handelte es sich um eine bloße Annexregelung, die im ursprünglichen Entwurf keine prominente Bedeutung hatte. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie für die Unterzeichnenden eine ausschlaggebende Bedeutung hatte.

(3) Klarstellung zu Bahnhöfen und ZOB (§ 5 Absatz 4 Nr. 1 WerbeNG-EF, vorher § 4 Abs. 1 Nr. 4, 5 WerbeFG)

Die zunächst beanstandete Unstimmigkeit beim Umgang mit dem ZOB wurden durch Ersetzung des Begriffs des „ÖPNV“ durch „öffentlicher Personenverkehr“ behoben, es handelt sich nicht um eine wesentliche Änderung. Das Gleiche gilt für die Änderung der Begründung des GE mit dem Ziel, die Unanwendbarkeit des WerbeFG (WerbeNG-EF) auf S-, Regional- und Fernbahnhöfe klarzustellen.

(4) Transparenz, Veröffentlichungspflicht (§ 6 Abs. 2 WerbeNG-EF, vorher § 5 Abs. 2 WerbeFG)

Die Regelungen zu Transparenz und Veröffentlichungspflichten gegen das Bestimmtheitsgebot und das Begründungserfordernis wurden durch Präzisierung der Vorschrift behoben. Die Zielrichtung der Regelung bleibt dabei erhalten (unbeschadet der oben II. 1. erörterten inhaltlichen Fragen im Zusammenhang mit der neuen Fassung).

(5) Verordnungsermächtigung (§ 7 Nr. 3 WerbeFG-EF)

Der Verstoß gegen das Konkretisierungsgebot des Art. 64 Abs. 1 Satz 2 VvB durch die ursprünglich vorgesehene Verordnungsermächtigung an den Senat zum Erlass von Vorschriften über das Verfahren für die „Entgegennahme sonstiger Zuwendungen“ in § 7 Nr. 3 WerbeFG wurde durch Streichung der Ermächtigung behoben. Von einem entgegenstehenden Willen der Unterstützenden muss nicht ausgegangen werden. Dies folgt daraus, dass es dem ursprünglichen Gesetzentwurf jenseits der Regelung zur Verordnungsermächtigung an jedwedem Anknüpfungspunkt zu Zuwendungen fehlte, 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.

(6) Redaktionelle Änderungen

Alle übrigen Änderungen der endgültigen im Vergleich mit der Ausgangsfassung sind rein redaktioneller Natur (Änderung der Reihenfolge und Gliederung, sprachliche Anpassungen, Straffungen) und damit unschädlich.