

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

E 1890/2018-11

27. Februar 2019

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz der Präsidentin
Dr. Brigitte BIERLEIN,

in Anwesenheit des Vizepräsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,
Dr. Wolfgang BRANDSTETTER,
Dr. Sieglinde GAHLEITNER,
Dr. Andreas HAUER,
Dr. Christoph HERBST,
Dr. Michael HOLOUBEK,
Dr. Helmut HÖRTENHUBER,
Dr. Claudia KAHR,
Dr. Georg LIENBACHER,
Dr. Michael RAMI und
Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie des Ersatzmitgliedes
Dr. Nikolaus BACHLER

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters

Dr. Thomas ZINIEL, BSc

als Schriftführer,

Erlass der Verordnung habe es hingegen dreißig Flächen in Linz gegeben, die im Einklang mit den Vorschriften der Verordnung hätten plakatiert werden dürfen. Inzwischen seien die Flächen stark vermindert und Erweiterungen seien nicht ersichtlich.

2. Mit Erkenntnis vom 28. März 2018 gab das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich der Beschwerde nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung nur insofern statt, als die Geldstrafe auf € 50,- herabgesetzt wurde; im Übrigen wurde die Beschwerde als unbegründet abgewiesen. Begründend führte das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich aus, dass es die Bedenken des Beschwerdeführers gegen die PlakatierungsV nicht teile. Die Vorgaben der PlakatierungsV seien im Sinne der öffentlichen Ordnung insbesondere notwendig, um einen "Plakatwildwuchs" in der Innenstadt zu verhindern. 2

3. Gegen diese Entscheidung richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der die Verletzung in den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz, auf Eigentumsfreiheit und auf ein faires Verfahren sowie die Verletzung in Rechten wegen Anwendung einer gesetzwidrigen Verordnung behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Erkenntnisses, in eventu die Abtretung der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof, beantragt wird. Hinsichtlich der Gesetzwidrigkeit der PlakatierungsV führt der Beschwerdeführer das Folgende aus: 3

3.1. Unter Berücksichtigung der Verbote der PlakatierungsV würden nur vier Flächen verbleiben, auf denen eine Plakatierung zulässig sei (Aubrunnerweg bei der Straßenbahnhaltestelle Universität, Fußgängerunterführungen Gründberg, Dauphinestraße/Schörgenhubstraße und Ebelsberg), und diese lägen weit außerhalb der Innenstadt. Diese Tatsache habe die Stadt Linz in einem zivilgerichtlichen Verfahren bestätigt. Das Interesse der Stadt Linz liege – nach deren eigenen Angaben – weniger darin, die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten, als darin, das Stadtbild von Plakaten freizuhalten. Die Verordnung sei zu einem Zeitpunkt erlassen worden, an dem davon auszugehen gewesen sei, dass Flächen vorhanden gewesen seien, die zum Aufhängen von Plakaten bestimmt gewesen seien. Die Entwicklung im Stadtgebiet habe zu einer Situation geführt, in der nahezu 4

alle Möglichkeiten des Plakatierens im Stadtgebiet entfallen seien; de facto bestehe ein gänzlichliches Plakatierungsverbot in Linz.

3.2. Es sei ferner nicht nachvollziehbar, weshalb das Plakatieren an Planken, Holzwänden für eine Baustellenabsicherung, Stahlgittern und dergleichen sowie an Einfriedungen, Brückenpfeilern und Bäumen verboten sei bzw. inwiefern dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung notwendig sei. Es erschließe sich auch nicht, weshalb das Aufstellen von Litfaßsäulen im Stadtgebiet zwecks Ermöglichung eines Plakatierens an öffentlichen Orten nicht erfolgen könne. Die Verordnung sei überschießend und die Rechtsausübung faktisch unmöglich. Die de facto bestehende generelle Unterbindung der Plakatierung belaste die Verordnung mit Gesetzwidrigkeit. Jedenfalls sei die Wortfolge "oder von Einfriedungen, an Brückenpfeilern, an Bäumen" in § 1 Abs. 2 PlakatierungsV wegen Gesetzwidrigkeit aufzuheben. Der Ortsbildschutz könne die gänzliche Unterbindung des Plakatierens jedenfalls nicht rechtfertigen. 5

4. Die Landespolizeidirektion Oberösterreich hat die Verwaltungsakten vorgelegt, von der Erstattung einer Äußerung jedoch abgesehen. 6

5. Das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich hat die Gerichtsakten vorgelegt und eine Gegenschrift erstattet, in der es den Beschwerdebehauptungen Folgendes entgegenhält: 7

Unter Verweis auf ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 17.943/2006) führt das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich aus, dass ein Verbot des Plakatierens unmittelbar an Außenflächen von Einfriedungen sowie an Bäumen in Wien als notwendig zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung anerkannt worden sei. Ferner gebe es Plakatierungsverordnungen in zahlreichen Gemeinden (als Beispiel wird Graz angeführt). "Wild" angebrachte Plakate seien oft von mangelnder Qualität, daher seien Plakatierungsmöglichkeiten im innerstädtischen Bereich im Interesse des Ortsbildschutzes wohl nur mit restriktiver Handhabung vertretbar. Die Rechtsansicht des Beschwerdeführers, wonach ihn die zahlenmäßig seiner Ansicht nach zu geringen Möglichkeiten berechtigen würden, seine Plakate dort anzubringen, wo er es gerade für richtig halte, sei verfehlt. 8

6. Der Beschwerdeführer erstattete eine Replik, in der er betont, dass es weder aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit noch aus Gründen des Ortsbildschutzes bzw. des Natur- und Umweltschutzes erforderlich sei, dass Baustellengitter (Einfriedungen) ganz generell unter die Ausnahmen fallen würden, mit welchen entgegen der grundsätzlichen Anordnung des Gesetzes das Plakatieren im Ort verboten werde. Seit Monaten werde im Bereich der Linzer Kunstuniversität (Einmündung Nibelungenbrücke) eine Plakatfläche auf einem Baustellengitter geduldet. Dies verdeutliche, dass die de facto überschießende Verordnung dazu genutzt werde, nach Willkür und Belieben der Behörde eingreifen zu können oder Vorgänge auch zu dulden.

9

II. Rechtslage

Die maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar (die in Prüfung gezogenen Bestimmungen sind hervorgehoben):

10

1. Die Verordnung der Bundespolizeidirektion Linz vom 1. Februar 1983 betreffend das Anschlagen von Druckwerken an öffentlichen Orten, Pr-4157, kundgemacht in der Amtlichen Linzer Zeitung, Folge 5/1983, 22 f., lautet:

11

"Verordnung der Bundespolizeidirektion Linz vom 1. Februar 1983 betreffend das Anschlagen von Druckwerken an öffentlichen Orten

§ 1

(1) Auf Grund des § 48 des Mediengesetzes, BGBl. Nr. 314/1981, wird zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung angeordnet, daß das Anschlagen (Plakatieren) von Druckwerken (§ 1 Abs. 1 Z. 4 leg. cit.) an öffentlichen Orten im Gebiet der Stadt Linz nur

a) an Flächen, die offensichtlich zum Anschlagen von Druckwerken bestimmt sind, oder

b) an anderen Flächen, sofern sie nicht unter die im Abs. 2 angeführten Beschränkungen fallen, erfolgen darf.

(2) Das Anschlagen (Plakatieren) von Druckwerken darf nicht unmittelbar an Außenflächen von Gebäuden oder von Einfriedungen, an Brückenpfeilern, an Bäumen, an Denkmälern oder an Sachen, die der religiösen Verehrung gewidmet sind, erfolgen. Es ist weiters unzulässig an Einrichtungen oder Anlagen, die der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Versorgung mit Wasser oder Energie, dem öffentlichen Verkehr oder dem Post- und Fernmeldewesen dienen (dazu zählen insbesondere Laternen- und Abspannungsmasten, Schaltkästen, Notrufanlagen und Telefonzellen). Die vorstehenden Beschränkungen gelten nicht,

soweit es sich um das Anschlagen von Druckwerken an offensichtlich hiezu bestimmten Flächen handelt.

(3) Das Anschlagen amtlicher Bekanntmachungen an Amtsgebäuden wird durch die vorstehenden Absätze nicht berührt.

§ 2

Wer Druckwerke entgegen den Bestimmungen des § 1 anschlägt oder daran mitwirkt (§ 7 VStG 1950), begeht eine Verwaltungsübertretung und wird hierfür gemäß § 49 des Mediengesetzes bestraft

§ 3

Diese Verordnung tritt mit Ablauf des Tages der Kundmachung in Kraft."

2. § 48 des Bundesgesetzes vom 12. Juni 1981 über die Presse und andere publizistische Medien (Mediengesetz – MedienG), BGBl. 314/1981 idF BGBl. I 50/2012, lautet: 12

"Anschlagen von Druckwerken

§ 48. Zum Anschlagen, Aushängen und Auflegen eines Druckwerkes an einem öffentlichen Ort bedarf es keiner behördlichen Bewilligung. Doch kann die Bezirksverwaltungsbehörde, im Gebiet einer Gemeinde, für das die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, die Landespolizeidirektion, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung durch Verordnung anordnen, daß das Anschlagen nur an bestimmten Plätzen erfolgen darf."

III. Bedenken des Gerichtshofes

1. Bei Behandlung der Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit des § 1 Abs. 1 und 2 der Verordnung der Bundespolizeidirektion Linz vom 1. Februar 1983 betreffend das Anschlagen von Druckwerken an öffentlichen Orten, Pr-4157, kundgemacht in der Amtlichen Linzer Zeitung, Folge 5/1983, 22 f., entstanden. 13

2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde zulässig ist, dass das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich bei der Erlassung der angefochtenen Entscheidung den in Prüfung gezogenen § 1 Abs. 1 und 2 PlakatierungsV zumindest denkmöglich angewendet hat und dass auch der Verfassungsgerichtshof diese Bestimmung bei seiner Entscheidung über die Beschwerde anzuwenden hätte. 14

3. Der Verfassungsgerichtshof hegt gegen die hiemit in Prüfung gezogene Bestimmung der PlakatierungsV folgende Bedenken: 15
- 3.1. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits mehrfach ausgesprochen hat, ist das ungestörte Verbreiten von Druckwerken durch Aushängen oder Anschlagern vom Schutzbereich des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes auf freie Meinungsäußerung gemäß Art. 13 StGG bzw. Art. 10 EMRK umfasst. Ein diesbezügliches Verbot ist nur zulässig, wenn überwiegende andere öffentliche Interessen dem öffentlichen Interesse an der Plakatierungsfreiheit entgegenstehen (VfSlg. 8019/1977, 13.127/1992). 16
- 3.2. Das Anschlagern von Druckwerken kann im Verordnungsweg nur soweit auf bestimmte Plätze beschränkt werden, als im Übrigen überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen; es darf dort nicht beschränkt werden, wo keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Die von der Pressefreiheit erfasste Freiheit des Plakatierens ist nach der Rechtsprechung insofern ohne jede "Bedarfsprüfung" zu gewährleisten und darf nur in solchen Fällen eingeschränkt werden, in denen jeweils andere öffentliche Interessen überwiegen (s. zu § 11 PresseG, der Vorgängerbestimmung des § 48 MedienG, VfSlg. 8019/1977, 9591/1982). Im Hinblick auf die – verfassungsrechtlich unbedenkliche – Verordnungsermächtigung des § 48 MedienG hat der Verfassungsgerichtshof ausgesprochen, dass das Anschlagern von Druckwerken demnach im Verordnungsweg nur insoweit auf bestimmte Orte beschränkt werden kann, als dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung erforderlich ist. Eine auf § 48 MedienG gestützte Verordnung ist nur dann und insoweit gesetzmäßig, als die verordnungserlassende Behörde nachvollziehbare Erwägungen zu dieser Frage angestellt hat (VfSlg. 10.886/1986, 13.127/1992, 16.330/2001, 17.943/2006). 17
- 3.3. Der Verfassungsgerichtshof geht davon aus, dass für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Verordnung nicht nur die zum Zeitpunkt ihrer Erlassung gegebenen Umstände maßgeblich sind, sondern dass auf die – möglicherweise geänderten – tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der Prüfung abzustellen ist (VfSlg. 9588/1982, 16.366/2001, 19.805/2013). Bei wesentlichen Änderungen in den für die Verordnungserlassung ausschlaggebenden tatsächlichen Verhältnissen wird eine Verordnung rechtswidrig. Deshalb obliegt es dem Verordnunggeber, sich in angemessenen Zeitabständen vom Weiterbestehen der tatsächlichen 18

Verordnungsgrundlagen zu überzeugen, um die Verordnung allenfalls den Änderungen anzupassen (vgl. VfSlg. 14.601/1996, 19.805/2013).

3.4. In Bezug auf § 1 Abs. 2 PlakatierungsV stellte der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 10.886/1986 fest, dass in den darin genannten Bereichen das Plakatieren ausgeschlossen sei, wogegen in allen anderen Bereichen eine Beschränkung für das Plakatieren – unbeschadet eigentumsrechtlicher Möglichkeiten der Untersagung – nicht bestehe. Der Verfassungsgerichtshof sah deshalb zum damaligen Zeitpunkt noch keine Veranlassung, ein Verfahren zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit der PlakatierungsV einzuleiten. 19

3.5. Angesichts des Vorbringens des Beschwerdeführers, dass es in der Innenstadt von Linz faktisch keine Möglichkeiten mehr gebe, Plakate anzubringen, hegt der Verfassungsgerichtshof (nunmehr) Zweifel an der Gesetzeskonformität des § 1 Abs. 1 und 2 PlakatierungsV. Der Verfassungsgerichtshof hegt vorläufig das Bedenken, dass unter Berücksichtigung der (geänderten) tatsächlichen Verhältnisse insbesondere in der Innenstadt von Linz die öffentlichen Interessen für die Einschränkungen in jenem Ausmaß, in dem sie sich durch die PlakatierungsV ergeben, das öffentliche Interesse an der Plakatierungsfreiheit nicht mehr überwiegen dürften. Im Verordnungsprüfungsverfahren wird zu prüfen sein, inwieweit die vom Verfassungsgerichtshof bereits im Hinblick auf Plakatierungsverbote in anderen Gemeinden geäußerten Bedenken, dass das Plakatierungsverbot überschießend sei (VfSlg. 13.127/1992) bzw. dass keine gesetzlich gebotene Prüfung hinsichtlich der Erforderlichkeit der Einschränkung der Plakatierungsfreiheit auf die in der in Prüfung gezogenen Verordnung genannten Örtlichkeiten im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung vorgenommen worden sei (VfSlg. 16.330/2001), auf Plakatierungsverbote wie das hier zu beurteilende übertragbar sind. 20

3.6. Inwieweit es erforderlich sein wird, zur Beseitigung einer sich möglicherweise im Verordnungsprüfungsverfahren ergebenden Gesetzwidrigkeit die gesamten in Prüfung gezogenen Absätze der PlakatierungsV oder bloß zusammenhängende Teile davon aufzuheben, ist im Verordnungsprüfungsverfahren zu untersuchen. 21

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, § 1 Abs. 1 und 2 der Verordnung der Bundespolizeidirektion Linz vom 1. Februar 1983 betreffend das Anschlagen von Druckwerken an öffentlichen Orten, Pr-4157, kundgemacht in der Amtlichen Linzer Zeitung, Folge 5/1983, 22 f., gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG von Amts wegen auf seine Gesetzmäßigkeit zu prüfen. 22
2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Verordnungsprüfungsverfahren zu klären sein. 23
3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 24

Wien, am 27. Februar 2019

Die Präsidentin:

Dr. BIERLEIN

Schriftführer:

Dr. ZINIEL, BSc