

Hamburgisches Verfassungsgericht

HVerfG 1/23 Volksbegehren „Hamburg Werbefrei“

Leitsätze zum Urteil vom 6. September 2024

1. Der Begriff „Haushaltspläne“ in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV erfasst nicht nur unmittelbar haushaltsgesetzliche Regelungen, sondern ist grundsätzlich weit auszulegen. Allerdings schließt er nicht alle finanzwirksamen Vorlagen aus, sondern nur solche, die das Haushaltsrecht der Bürgerschaft wesentlich beeinträchtigen. Im Wege einer wertenden Gesamtschau ist zu entscheiden, ob dies aufgrund der absoluten und relativen Höhe der Kosten und der Umstände des Einzelfalls wie z.B. der Art und Dauer der zu erwartenden Belastungen zutrifft.

Bei der Überprüfung der Vereinbarkeit eines Volksbegehrens mit dem Haushaltsvorbehalt können Mindereinnahmen als Folge einer Änderung der Rahmenbedingungen für fiskalisches Handeln nur dann Berücksichtigung finden, wenn aufgrund einer auf Tatsachen gestützten Prognose mit einem Einbruch der Einnahmen zu rechnen ist, der in seinem Ausmaß so erheblich ist, dass er geeignet ist, den Spielraum des Haushaltsgesetzgebers wesentlich einzuschränken.

2. Aus dem Demokratieprinzip folgt, dass Materien, die nicht in einem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang stehen, nicht in demselben Volksbegehren miteinander gekoppelt werden dürfen. Ob ein in diesem Sinne sachlich-inhaltlicher Zusammenhang besteht, ist nicht anhand der Intention oder formaler Kriterien, insbesondere des (äußeren) Zusammenhangs einer entworfenen Regelung zu ermitteln, sondern anhand ihres materiellen Inhalts.

3. Die Grundrechte des Grundgesetzes gehören zum nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG zu prüfenden höherrangigen Recht. Für eine Beschränkung der verfassungsgerichtlichen Überprüfung einer Volksinitiative auf ihre Vereinbarkeit mit Bundesrecht besteht keine Grundlage. Bei der Prüfung von Gesetzesvorlagen ist allerdings das Gebot zu berücksichtigen, ein Gesetz im Zweifel verfassungskonform auszulegen.

4. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG sichert den Grundrechtsberechtigten einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich und ermöglicht ihnen dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung ihres Lebens. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kommt bei Eingriffen in das Eigentum in einer nach dem jeweiligen Schutzgegenstand gestuften Form zur Anwendung, durch die sich indirekt auch das Ausmaß der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ergibt. Dessen Befugnis zur Inhalts- und Schrankenbestimmung ist umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht.

5. Soweit der Gesetzgeber von dem ihm mit Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG erteilten Auftrag Gebrauch gemacht hat, den Inhalt und die Schranken des Eigentums zu bestimmen und auszugestalten, schützt die Eigentumsgarantie den auf dieser Grundlage geschaffenen konkreten Bestand in der Hand der einzelnen Eigentümer und Eigentümerinnen gegenüber Maßnahmen der öffentlichen Gewalt. Ein Eingriff in die nach früherem Recht entstandenen Rechte unterliegen besonderen verfassungsrechtlichen Schranken. Die Gründe des öffentlichen Interesses, die für einen solchen Eingriff sprechen, müssen so schwerwiegend sein, dass sie Vorrang haben vor dem Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger auf den Fortbestand ihres Rechts.

6. Der Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG erstreckt sich auf kommerzielle Meinungsäußerungen sowie reine Wirtschaftswerbung jedenfalls dann, wenn sie einen wertenden, meinungsbildenden Inhalt hat. Gesetze, durch die die Meinungsfreiheit eingeschränkt wird, sind allgemein, wenn sie sich weder gegen die Meinungsfreiheit an sich noch gegen eine bestimmte Meinung richten, sondern dem Schutz eines schlechthin ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dienen. Einschränkungen kommerzieller Werbung, die generalisierend nach abstrakt bestimmten Inhaltsarten anhand ihres gesellschaftlichen Kontexts differenzieren, sind weder ein Verbot einer bestimmten Meinung noch richten sie sich gegen die Meinungsfreiheit als solche.

7. In Fällen teilweiser (Un-)Zulässigkeit ist zu klären, ob eine Abspaltung eines Teils des ursprünglich beabsichtigten Volksbegehrens dessen Kern unberührt ließe. Hierfür ist maßgebend, welche Bedeutung dem unzulässigen und dem zulässigen Teil jeweils zukommt, in welchem inhaltlichen und systematischen Zusammenhang die verschiedenen Teile stehen und ob der mutmaßliche Abstimmungswille der Abstimmungsberechtigten, die die Volksinitiative unterstützt haben, dafürspricht, dass diese auch nur den verbleibenden Teil unterstützt hätten.



Verkündet am: 06.09.2024

Als U. d. G.

HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 1/23

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verfassungsstreitsache

1. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch seinen Präsidenten,
den Ersten Bürgermeister Dr. Peter Tschentscher,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg,

Antragsteller und Beteiligter zu 1.,

Verfahrensbevollmächtigter:

XXXXXXX
XXXXXXX
XXXXXXX

2. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch ihre Präsidentin,
die Abgeordnete Carola Veit,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg,

Beteiligte zu 2.,

3. Initiatorinnen und Initiatoren der Volksinitiative „Hamburg Werbefrei“ handelnd durch ihre Vertrauenspersonen
XXXXXXXXXXXXXXXX,XXXX,XXXXX

Beteiligte zu 3.,

Verfahrensbevollmächtigte:

XXXXXXX
XXXXXXX
XXXXXXX

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch die Präsidentin Voßkühler, den Verfassungsrichter Dr. Berger, die Verfassungsrichterin Prof. Dr. Boysen, die Verfassungsrichter Dr. Jäger und Dr. Karthaus, die Verfassungsrichterin Kreth, den Verfassungsrichter Dr. Lambiris, die Verfassungsrichterin Dr. Verheyen und den Verfassungsrichter Winter aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 5. Juli 2024

für Recht erkannt:

- 1. Es wird festgestellt, dass das am 20. Februar 2023 beantragte Volksbegehren „Hamburg Werbefrei“ nicht durchzuführen ist, soweit damit § 84 („Übergangsvorschriften zu § 13 [Werbeanlagen]“) in die Hamburgische Bauordnung eingefügt werden soll.**

Im Übrigen wird der Antrag des Beteiligten zu 1. vom 20. März 2023 zurückgewiesen.

- 2. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat den Beteiligten zu 3. ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.**

Tatbestand

Der Beteiligte zu 1. wendet sich gegen die Durchführung des Volksbegehrens „Hamburg Werbefrei!“.

I. Der Antragsteller und Beteiligte zu 1. ist der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, die Beteiligte zu 2. ist die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Die Beteiligten zu 3. sind die Initiatorinnen und Initiatoren der Volksinitiative „Hamburg Werbefrei“.

II. Mit Schreiben vom 25. April 2022 (Anlage ASt 6), eingegangen beim Beteiligten zu 1. am gleichen Tag, zeigten die Beteiligten zu 3. unter Beifügung eines Entwurfs des beabsichtigten Werberegulierungsgesetzes den Beginn der Sammlung von Unterschriften für die Volksinitiative „Hamburg Werbefrei“ an. Gegenstand des Gesetzentwurfs ist eine Neufassung der Regelung zu Werbeanlagen in § 13 der Hamburgischen Bauordnung (HBauO) nebst Übergangsregelungen und eine Neufassung von Anlage 2 I Nr. 11 HBauO. Ziel des Gesetzentwurfs soll sein, „ein ausgewogenes Verhältnis zwischen gestalterischen Aspekten, dem Informationsinteresse der Bevölkerung und den Interessen der Wirtschaft an der Wahrnehmbarkeit im öffentlichen Raum herzustellen“. Neben der Reduzierung von Werbeanlagen sollen hierfür „gestalterische Vorgaben für Werbeanlagen zwecks stadtbildverträglicher Integration und Vermeidung optischer Dominanz von Werbung im Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild“ gemacht und digitale Werbeanlagen und Wechsellichtanlagen grundsätzlich verboten werden (s. Allgemeiner Teil der Begründung zum Gesetzentwurf, dort unter Nr. 2.).

§ 13 HBauO sollte nach dem Entwurf wie folgt neu gefasst werden:

„§ 13

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

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

Zulässig sind

1. a) Werbeanlagen an Gebäuden an der Stätte der Leistung bis zur maximalen Höhe von einem Meter über dem Erdgeschoss,
b) Werbeanlagen an der Stätte der Leistung für wechselnde Inhalte in Form von Auslagen und Dekorationen in Fenstern und Schaukästen im Erdgeschoss,
c) sonstige Werbeanlagen an der Stätte der Leistung mit einer maximalen Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche,
2. temporäre Werbeanlagen auf Veranstaltungen, insbesondere Kultur- und Sportveranstaltungen sowie Messen, Schaustellungen und Feiern,
3. Werbeanlagen auf Sportanlagen, Versammlungsstätten und auf Ausstellungs- und Messegeländen, soweit sie nicht in die freie Landschaft wirken,
4. temporäre Werbeanlagen mit einer maximalen Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche an Baustellen zur Information über das Bauvorhaben, dessen Vermarktung und 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 Plakatformat DIN A 0 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 Tunneln,
 - d) Flächen an öffentlichen Sanitäreinrichtungen,
 - 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 ist für Inhalte zur Unterrichtung der Bevölkerung über kulturelle, politische, sportliche und ähnliche 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.

(3) 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 2 Satz 3 Nr. 2 und 3 und Anlagen zum Zwecke der Fahrgastinformation an Haltestellen und Bahnhöfen des öffentlichen Personenverkehrs sowie Wechsellichtanlagen an der Stätte der Leistung in den vom Senat durch Rechtsverordnung bestimmten Gebieten,
 4. Werbeanlagen in störender Häufung oder von störendem Umfang,
 5. Werbeanlagen an Böschungen, Brücken, Ufern und Bäumen,
 6. Werbeanlagen an öffentlichen Gebäuden repräsentativen oder städtebaulich hervorragenden Charakters in den Stadtteilen Hamburg-Altstadt, Neustadt und Hafencity, ausgenommen Hinweise auf dort befindliche Dienststellen, Unternehmen oder Veranstaltungen,
 7. Werbeanlagen in Vorgärten mit Ausnahme von Schildern, die Inhaberinnen und Inhaber und Art eines auf dem Grundstück vorhandenen Betriebes oder eines dort ausgeübten freien Berufes (Stätte der Leistung) kennzeichnen.
- (4) 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. Außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile sind Werbeanlagen nur an der Stätte der Leistung bis zur Höhe des Erdgeschosses sowie einzelne Hinweiszeichen darauf zulässig.
- (5) In Kleinsiedlungsgebieten, Wohngebieten, Dorfgebieten und Sondergebieten, die der Erholung dienen, sowie außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile können ausnahmsweise Werbeanlagen im Sinne des Absatzes 2 Satz 3 Nr. 1 b) bis 8 zugelassen werden, soweit diese unter Berücksichtigung der Eigenart des Gebietes das Orts- oder Landschaftsbild nicht beeinträchtigen. Werbeanlagen im Sinne des Absatzes 2 Satz 3 Nr. 8 dürfen nur für Inhalte zur Unterrichtung der Bevölkerung über kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen genutzt werden; die jeweils freie Fläche dieser Anlagen darf auch für andere Werbung verwendet werden.
- (6) In Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten sind Werbeanlagen an Gebäuden an der Stätte der Leistung im Sinne des Absatzes 2 Satz 3 Nr. 1 a) auch bis zur unteren Dachkante, soweit diese unbeleuchtet sind, sowie Sammelschilder mit einer maximalen Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche als Hinweis auf ortsansässige Betriebe zulässig.
- (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 für die Dauer des Wahlkampfes und Werbung für Volksbegehren, Volksentscheide sowie Bürgerentscheide für einen angemessenen Zeitraum.“

Während der Gesetzentwurf die Regelung des § 13 Abs. 1 HBauO in ihrer derzeit geltenden Fassung mit der Definition einer Werbeanlage unverändert übernimmt, soll in § 13 Abs. 2 ein abschließender Katalog zulässiger Werbeanlagen eingefügt werden. § 13 Abs. 3 des Entwurfs sieht weitere Einschränkungen für Werbeanlagen vor, die teilweise mit den aktuellen Regelungen von § 13 Abs. 3 HBauO übereinstimmen und teilweise weiterreichen. Absatz 4

enthält ergänzende Beschränkungen für Werbeanlagen in bestimmten Baugebieten, die über die aktuellen Regelungen in § 13 Abs. 2 HBauO hinausgehen. Absatz 5 regelt einen Befreiungsvorbehalt für die Vorgaben des neuen Absatz 4. Absatz 6 sieht eine Erweiterung der Zulässigkeit von Werbeanlagen in Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten in Bezug auf Werbeanlagen nach § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 a) vor. Absatz 7 und Absatz 8 normieren Ausnahmen für Werbeanlagen, die dem Denkmalschutz unterliegen, sowie für Wahlwerbung bzw. Werbung für Volksbegehren, Volksentscheide und Bürgerentscheide.

In § 83 Abs. 2 HBauO soll als neuer Satz 3 eingefügt werden:

„Ist über einen Antrag auf Genehmigung einer Werbeanlage nach § 13 beim Inkrafttreten dieses Gesetzes noch nicht entschieden worden, gilt dieses Gesetz.“

Ferner soll ein neuer § 84 in die Hamburgische Bauordnung eingefügt werden, der wie folgt gefasst werden sollte:

„§ 84

Übergangsvorschriften zu § 13 (Werbeanlagen)

(1) Rechtmäßig errichtete Werbeanlagen an Stätte der Leistung und ihre Aufbauten, die den Vorschriften dieses Gesetzes nicht mehr genügen, sind bis zum 31.12.2026 zu beseitigen, sofern sie im Falle § 13 Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 a) das erste Obergeschoss um mehr als einen Meter und im Falle des § 13 Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 c) eine maximale Höhe von acht Metern ab Geländeoberfläche überschreiten. § 13 Absatz 3 bleibt unberührt.

(2) Sonstige rechtmäßig errichtete Werbeanlagen und ihre Aufbauten, die den Vorschriften dieses Gesetzes nicht mehr genügen, sind bis zum 31.12.2026 zu beseitigen.

(3) Auf Antrag sind für die Dauer von bis zu jeweils einem Jahr Ausnahmen zuzulassen,

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

Dem Antrag sind geeignete Nachweise beizufügen.

(4) Auf Werbeanlagen, die digital oder mittels Wechsellicht betrieben werden und nach § 13 nicht mehr zulässig sind, dürfen bis zu ihrer Beseitigung keine bewegten oder animierten Inhalte wiedergegeben werden. Ein Bildwechsel oder sonstiger Lichtwechsel ist frühestens nach Ablauf von fünf Minuten zulässig.“

Schließlich enthält der Gesetzentwurf eine Neufassung von Anlage 2 I Nr. 11 HBauO, die das Ziel verfolgt, die Regelungen über verfahrensfreie Werbeanlagen an die vorgesehenen Änderungen von § 13 HBauO anzupassen. Anlage 2 I Nr. 11 HBauO soll wie folgt neu gefasst werden:

„11. Werbeanlagen und Automaten:

Hinweis: Verfahrensfreiheit für nachfolgende Werbeanlagen besteht nur, wenn keine Genehmigung nach § 13 Absatz 5 oder anderen Vorschriften erforderlich ist.

- 11.1 Werbeanlagen mit einer Ansichtsfläche bis zu 1 m²,
- 11.2 Automaten,
- 11.3 Werbeanlagen an der Stätte der Leistung, die nach ihrem erkennbaren Zweck nur vorübergehend für höchstens zwei Monate angebracht werden, außer im Außenbereich,
- 11.4 Werbeanlagen in Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten an der Stätte der Leistung mit einer Höhe bis zu 10 m ab Geländeoberfläche sowie Sammelschilder als Hinweis auf ortsansässige Betriebe,
- 11.5 Erneuerung und Austausch der Werbemotive, Auslagen und Dekorationen bei Werbeanlagen mit wechselnden Inhalten,
- 11.6 Erneuerung und Austausch bestehender Werbeanlagen, wenn Art und Größe nicht verändert werden,
- 11.7 temporäre Werbeanlagen auf Veranstaltungen, insbesondere Kultur- und Sportveranstaltungen sowie Messen, Schaustellungen und Feiern.“

Wegen der weiteren Einzelheiten und der Begründung des Gesetzentwurfs wird auf Anlage I zum Urteil Bezug genommen.

III. Am 21. Oktober 2022 reichten die Beteiligten zu 3. die Listen der für den Gesetzentwurf gesammelten Unterschriften beim Beteiligten zu 1. ein. Dieser stellte am 15. November 2022 fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen sei, und unterrichtete die Beteiligte zu 2. hierüber (Bü-Drs. 22/9945). Die Beteiligten zu 3. erhielten Gelegenheit, ihr Anliegen am 10. Januar 2023 im Verkehrsausschuss zu erläutern. Die Beteiligte zu 2. verabschiedete im Folgenden das beantragte Gesetz jedoch nicht.

Mit Schreiben vom 15. Februar 2023, beim Beteiligten zu 1. eingegangen am 20. Februar 2023, beantragten die Beteiligten zu 3. die Durchführung eines Volksbegehrens. Mit dem Antrag reichten sie eine überarbeitete Fassung des Gesetzentwurfs ein.

In § 13 Abs. 2 Satz 4 des überarbeiteten Gesetzentwurfs werden die Wörter „Inhalte zur Unterrichtung der Bevölkerung über“ durch die Wörter „Werbung für“ ersetzt und die Wörter „sowie für Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Sinne des § 51 Abgabenordnung“ gestrichen. In § 13 Abs. 5 des Gesetzentwurfs werden die Wörter „Inhalte zur Unterrichtung der Bevölkerung über“ durch die Wörter „Werbung für“ ersetzt.

Zudem soll § 69 HBauO ein neuer Absatz 3 angefügt werden, der lauten soll:

„(3) Die Absätze 1 bis 2 gelten nicht für Werbeanlagen im Sinne dieses Gesetzes.“

Ferner soll in § 81 HBauO ein neuer Absatz 2b mit folgender Verordnungsermächtigung eingefügt werden:

„(2b) Der Senat wird ermächtigt, zur Erreichung baugestalterischer Ziele durch Rechtsverordnung Vorschriften über die Art, den Umfang und die zeitliche Dauer der Beleuchtung von Werbeanlagen zu erlassen.“

In § 84 Abs. 1 werden die Wörter „das erste Obergeschoss um mehr als einen Meter“ durch die Wörter „die untere Dachkante“ ersetzt. In § 84 Abs. 3 wird der bisher „für die Dauer von bis zu jeweils einem Jahr“ befristete Ausnahmeverbehalt in zeitlicher Hinsicht dahingehend angepasst, dass auf Antrag „befristete“ Ausnahmen zuzulassen sind. In § 84 Abs. 3 Nr. 1 wird der Tatbestand zur Zulassung von Ausnahmen dahingehend ersetzt, dass Ausnahmen zuzulassen sind, „soweit die Beseitigung zu Ansprüchen auf Entschädigung führt“. In § 84 Abs. 4 Satz 2 wird der erlaubte Zeitraum für Bildwechsel oder sonstige Lichtwechsel von frühestens fünf Minuten auf drei Minuten verkürzt.

Zudem enthält die überarbeitete Fassung eine geänderte Entwurfsbegründung. Wegen der weiteren Einzelheiten und der Begründung zu dem Gesetzentwurf wird auf Anlage II zum Urteil Bezug genommen.

IV. Der Beteiligte zu 1. hat sich am 20. März 2023 an das Hamburgische Verfassungsgericht gewandt. Er ist der Auffassung, der Gesetzentwurf sei nicht mit

höherrangigem Recht vereinbar und überschreite die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 der Hamburgischen Verfassung (HV).

Die Vorgaben des Grundgesetzes gehörten zum höherrangigen Recht im Sinne von § 26 Abs. 1 Nr. 1 des Volksabstimmungsgesetzes (VAbstG). Der Gesetzentwurf sei mit den Grundrechten der betroffenen Eigentümerinnen und -eigentümer von Grundstücken aus Art. 14 Abs. 1 GG, der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Var. 1 und Abs. 2 GG sowie mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar.

Mit Art. 14 Abs. 1 GG stehe der Gesetzentwurf nicht in Einklang, da er eine unverhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung darstelle. Durch das Verbot bestimmter Werbeanlagen auf privaten Grundstücken werde die Nutzung von Grundstücken zu Werbezwecken beschränkt. Zwar seien Nutzungsbeschränkungen von Grundstücken als Inhaltsbeschränkungen grundsätzlich zulässig. Der Normgeber sei aber an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Baugestalterische Vorgaben zur Regulierung von Werbeanlagen seien nur dort zulässig, wo ortsgestalterische Gründe entsprechende Regelungen erforderten. Dies richte sich nach der konkreten Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit des jeweiligen Gemeindebereichs. Werde ein solcher Bereich generalisiert, also zusammengefasst und einheitlich, geregelt, setze dies seine Homogenität voraus. Die städtebauliche Funktion des jeweils betroffenen Gebietes sei daher ein maßgebliches Kriterium bei der Abwägung der Belange der Gemeinschaft und der privaten Interessen des Einzelnen. Diesen Vorgaben werde der Gesetzentwurf nicht gerecht, da er nicht nach der Schutzbedürftigkeit des jeweiligen baulichen Gebiets und der städtebaulichen Situation differenziere, sondern starre Unzulässigkeitsregelungen für das gesamte Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg vorgebe. So seien etwa Ausnahmen von der Vorgabe, dass sich Werbeanlagen an Gebäuden an der Stätte der Leistung nur bis zur Höhe von maximal einem Meter über dem Erdgeschoss befinden dürften (§ 13 Abs. 2 Satz 3 a) des Entwurfs) nur für Gewerbe-, Industrie- und vergleichbare Sondergebiete vorgesehen (§ 13 Abs. 6 des Entwurfs), nicht aber für Kern-, Misch- und urbane Gebiete im Sinne der Baunutzungsverordnung. Fremdwerbung sei nur noch in sehr begrenzter Form und ungeachtet der konkreten städtebaulichen Lage des jeweiligen Grundstücks zulässig (§ 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2, Nr. 3, Nr. 8 des Entwurfs). Nur in Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten sollten bestimmte Sammelschilder zulässig sein. Dieses strukturelle Verbot von Fremdwerbung mit nur eng begrenzten Ausnahmen lasse die städtebaulich sehr unterschiedliche Situation insbesondere in Mischgebieten, Kerngebieten, urbanen Gebieten

oder Dorfgebieten im Vergleich zu reinen, allgemeinen und besonderen Wohngebieten außer Acht und es werde für Fremdwerbung gerade nicht nach der Schutzbedürftigkeit und Eigenheit der betroffenen Standorte differenziert. Auch bei der Regelung der grundsätzlichen Unzulässigkeit digitaler Werbeanlagen und solcher mit Wechsellicht werde die jeweils bestehende städtebauliche Situation und ihre Schutzbedürftigkeit nicht hinreichend berücksichtigt. Insbesondere könne selbst im Einzelfall nicht von diesen Vorgaben abgewichen werden, da die Regelung in § 69 Abs. 3 des Entwurfs dies ausschließe. Die Starrheit des Regelungskonzepts sei mit Art. 14 Abs. 1 GG unvereinbar, da der bislang bestehende, dem Gebot praktischer Konkordanz entsprechende Ausgleich zwischen öffentlichen Interessen – wie dem Stadtbild und dem Umweltschutz – mit den privaten Interessen von Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern sowie Gewerbetreibenden aufgehoben werde. Auch die weiteren von der Beteiligten zu 3. genannten Zwecke könnten das Regelungskonzept nicht rechtfertigen. So sei etwa der Schluss auf eine Verkehrsgefährdung durch (digitale) Werbeanlagen – jedenfalls pauschalisiert – nicht überzeugend. Vielmehr könne eine solche nur durch eine differenzierte, einzelfallbezogene Prüfung festgestellt werden. Werbeanlagen, die die Sicherheit des Verkehrs beeinträchtigten, seien schon nach geltender Rechtslage unzulässig. Erkenntnisse zu nachteiligen Einflüssen digitaler Werbeträger auf die Verkehrssicherheit lägen dem Beteiligten zu 1. nicht vor. Nicht überzeugend seien auch die von den Beteiligten zu 3. angeführten Auswirkungen auf Mensch und Natur durch hinterleuchtete und digitale Werbeanlagen. So sei vielmehr plausibel, dass die zahlreichen anderen Lichtquellen im Hamburgischen Stadtgebiet den Effekt der Werbeanlagen neutralisierten. Schließlich seien auch andere grundrechtlich geschützte Verhaltensweisen mit dem Verbrauch von Energie und Ressourcen verbunden, von denen der Gesetzentwurf nur eine, die Nutzung von Grundstücken zu Werbezwecken, herausgreife. Zudem ließen sich diese Zwecke auch grundrechtsschonender mit Hilfe von Dimmtechnik und der Nutzung erneuerbarer Energien erreichen. Jedenfalls fehle es an einer plausiblen Gefahrenprognose. Die Schilderungen der Beteiligten zu 3. seien erkennbar überzogen und stützten sich nicht auf eine sachliche Grundlage. Die Gefahrenlagen bestünden schon deshalb nicht, weil § 13 der Hamburgischen Bauordnung in der geltenden Fassung diesen bereits effektiv entgegenwirke. Auch könnten die negative Informationsfreiheit und das allgemeine Persönlichkeitsrecht nicht zur Rechtfertigung der Regelungen herangezogen werden. Ein „Konfrontationsschutz“ vor als störend empfundenen Inhalten sei den Grundrechten fremd, der öffentliche Kommunikationsprozess käme andernfalls zum Erliegen. Ohnehin seien auch nach derzeitiger Rechtslage Werbeanlagen in störender Häufung und störendem Umfang unzulässig. Zudem leuchte die Differenzierung zwischen Eigen- und Fremdwerbung nicht ein.

Der Gesetzentwurf sei auch mit der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar. Er verletze den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da das pauschale Regelungskonzept die unterschiedlichen Schutzbedarfe der verschiedenen städtebaulichen Situationen nicht berücksichtige. Insbesondere belaste die vorgesehene erhebliche Beschränkung von Fremdwerbung Unternehmen der Außenwerbung besonders intensiv, da diese zu einer erheblichen Verkleinerung des Marktes für Fremdwerbung führe. Die Regelungsziele der Volksinitiative, öffentlichen Raum von „aufdringlicher Werbung“ freizuhalten und die negative Wirkung der „optischen Dominanz“ von Werbeanlagen auf das Stadtbild zu mindern, stünden außer Verhältnis zur erheblichen Eingriffsintensität der beabsichtigten Begrenzung. Da die genannten Beeinträchtigungen des Stadtbildes ebenso gut durch Anlagen der Eigenwerbung erzeugt werden könnten, seien solche Regelungen gleich geeignet oder sogar wirkungsvoller, die ausschließlich Maß und Umfang der einzelnen nutzbaren Werbeflächen regulierten. Zudem könnten die Belange des Schutzes vor optischer Dominanz oder störender Häufung von der zuständigen Behörde bereits nach bestehendem Recht im Rahmen der Ermessensausübung berücksichtigt werden.

Entsprechendes gelte für die vorgesehenen pauschalen Verbote von digitalen Werbeanlagen und solchen mit Wechsellicht. Werbeanlagen mit Wechsellicht seien schon nach geltendem Recht außerhalb der in der Wechsellichtverordnung benannten Gebiete untersagt. Ausnahmen würden nur für ausgewählte Standorte erteilt. Die Freie und Hansestadt Hamburg mache in den von ihr geschlossenen Werberechtsverträgen zudem weitere Vorgaben hinsichtlich Lichtqualität, -stärke und -frequenz der jeweiligen Spots. Erkenntnisse, dass digitale Anlagen Einfluss auf die Verkehrssicherheit hätten, lägen nicht vor. Ohnehin seien solche Anlagen bereits nach geltendem Recht nach § 13 Abs. 3 Nr. 1 HBauO unzulässig. Das Verbot von hinterleuchteten Anlagen sei zudem zur Erreichung des Ziels des Gesetzentwurfs weder als geeignet noch als erforderlich anzusehen, da die Beleuchtung der Anlage von der Regelung nicht erfasst wäre und eine Beleuchtung wenigstens gleichartige Effekte habe.

Insbesondere die Größenbegrenzung und vorgeschriebene Fragmentierung für eine nach § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 8 des Entwurfs noch zulässige Fremdwerbung auf privatem Grund stelle eine unverhältnismäßige Berufsausübungsregelung dar. Es sei nicht nachvollziehbar, dass eine auf einzelne Werbeträger aufgeteilte Werbeanlage geringer auf das Stadtbild und die Betrachterinnen und Betrachter einwirke als eine einheitliche Werbeanlage mit gleicher Gesamtfläche. Ohnehin seien Werbeanlagen in störender Häufung oder störendem Umfang bereits nach geltendem Recht unzulässig.

Unverhältnismäßig sei ferner die beabsichtigte Beschränkung von Werbung auf öffentlichem Grund. Die Festlegung auf die Litfaßsäule als einzig zulässigem freistehendem Werbeträger auf öffentlichem Grund sei willkürlich, der Vorteil einer Litfaßsäule gegenüber anders gestalteten Werbeträgern sei nicht ersichtlich.

Auch die Vorgabe aus § 13 Abs. 2 Satz 4 und Abs. 5 Satz 3 des Entwurfs, nach der die Hälfte der Werbeflächen für Werbung für kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen vorzuhalten seien, beschränke die Berufsfreiheit von Unternehmen der Außenwerbung in nicht gerechtfertigter Weise. Diese müssten ihre Betätigung künftig zu einem erheblichen Anteil an der Vermarktung genau dieser Werbeinhalte ausrichten. Da die optische Wirkung dieser Nutzung von Werbeflächen aber nicht anders zu bewerten sei als sonstige Werbung, sei die Regelung zur Erreichung der Ziele des Gesetzentwurfs nicht erforderlich. Dies mache deutlich, dass sie eigentlich darauf gerichtet sei, die Inhalte von Werbung im öffentlichen Raum zu regulieren.

Es sei zudem zu befürchten, dass die umfassenden Beschränkungen praktisch eine Berufswahlregelung bedeuteten, da die noch zulässigen Werbemöglichkeiten nach Erkenntnissen des Beteiligten zu 1. keine geeignete Grundlage für die berufliche Tätigkeit von Außenwerbeunternehmen mehr darstellten. Der Außenwerbemarkt sei geprägt von zunehmender Digitalisierung, die Begrenzung auf kleinformatige, analoge Werbeträger sei damit nicht mehr vereinbar. Dies werde auch nicht durch die vorgesehene Übergangsregelung überwunden, die eine Weiternutzung fortan unzulässiger Anlagen bis zum 31. Dezember 2026 vorsehe. Diese knapp bemessene Übergangszeit könne die erheblichen wirtschaftlichen Nachteile des Verbots nicht ausgleichen, zudem enthalte der Entwurf ein mit Inkrafttreten unmittelbar geltendes Verbot zur Wiedergabe bewegter oder animierter Inhalte.

Die Regelung in § 13 Abs. 2 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 des Entwurfs sei überdies mit der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar. Deren Schutzbereich umfasse solche Werbung, die wertende, meinungsbildende Inhalte oder Angaben enthalte. Indem für Teile von Werbeflächen bestimmte Inhalte vorgegeben bzw. ausgeschlossen würden, die Beschränkung der Werbung also an deren Inhalte anknüpfe, werde in diesen Schutzbereich eingegriffen. Der Eingriff sei nicht gerechtfertigt. Es handle sich angesichts der inhaltspezifischen Vorgaben schon nicht um ein „allgemeines“ Gesetz im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG, sondern um Sonderrecht gegen bestimmte, von der Volksinitiative abgelehnte – kommerzielle – Inhalte. Jedenfalls sei der Eingriff nicht verhältnismäßig. Die inhaltsregulierenden Vorgaben trügen zu dem angegebenen Ziel des Gesetzentwurfs, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen gestalterischen Erwägungen, dem Informationsinteresse

der Bevölkerung und den Interessen der Wirtschaft an der Wahrnehmbarkeit von Werbung herzustellen, nicht bei. Die optische Wirkung der Werbeträger bestehe unabhängig von dem Gegenstand des Beworbenen; sie hänge vielmehr (nur) davon ab, wie das Werbeobjekt konkret gestaltet sei. Tatsächlich werde mit den Regelungen als kommerziell verstandene Werbung, die nicht kulturellen, politischen, sportlichen und ähnlichen Veranstaltungen zuzurechnen sei, abgewertet. Der Gesetzentwurf verfolge insoweit tatsächlich nicht städtebauliche Ziele, sondern die Missbilligung kommerziell motivierter Meinungsäußerungen und damit eine Steuerung des Meinungskurses im Werbemarkt, was verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen sei.

Dass der Gesetzentwurf bei der Zulässigkeit von Werbung nicht nach der (sehr unterschiedlichen) Schutzbedürftigkeit der unterschiedlichen Stadtgebiete differenziere, bedeute außerdem eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG. Entsprechendes gelte für die umfangreichen Restriktionen, die der Gesetzentwurf für Fremdwerbung gegenüber der ihr (wirkungsgleichen) Werbung an der Stätte der Leistung vorsehe sowie für das pauschale Verbot hinterleuchteter Werbung im Gegensatz zu beleuchteter Werbung.

Der Gesetzentwurf verstoße außerdem gegen das aus dem Demokratieprinzip folgende Koppelungsverbot, da er die sachliche Materie „städtebaulich-gestalterische Vorgaben für Werbeanlagen“ mit einer Inhaltsregulierung von Werbung verknüpfe. Dies sei unzulässig, weil es an dem gebotenen sachlich-inhaltlichen Zusammenhang fehle. Denn die damit angestrebte Privilegierung von Werbung für kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen weise keinen Bezug zu originär städtebaulichen oder bauordnungsrechtlichen Zwecken auf.

Zudem verstoße der Gesetzentwurf gegen den Grundsatz der Normenklarheit und der Normenbestimmtheit. Er enthalte eine Reihe unbestimmter Regelungen, für deren Auslegung weder der Gesetzentwurf noch dessen Begründung hinreichende Anhaltspunkte vermittelten. Betroffen sei das Tatbestandsmerkmal „in die freie Landschaft wirken“ in § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 des Entwurfs. Dieses sei dem Bauordnungsrecht bisher unbekannt. Gleiches gelte für die Tatbestandsmerkmale „kulturelle Veranstaltungen“ und „mangels Auslastung“ in § 13 Abs. 2 Satz 4 des Entwurfs, „den Ausblick auf begrünte Flächen verdecken“ und „die die Gestaltung und die architektonische Gliederung baulicher Anlagen stören“ in § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 des Entwurfs sowie „kulturelle Veranstaltungen“ und „jeweils freie Flächen“ in § 13 Abs. 5 Satz 2 des Entwurfs. Widersprüche ergäben sich zudem aus Anlage 2 I Nr. 11.4 des Entwurfs, wonach offenbar freistehende Werbeanlagen verfahrensfrei gestellt werden sollen, die nach dem Gesetzentwurf aber nicht zulässig seien. Auch sehe § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 8 c)

des Entwurfs die Zulässigkeit bestimmter Werbeanlagen „unter Brücken“ vor, gemäß § 13 Abs. 3 Nr. 5 des Entwurfs werde dann aber Werbung „an Brücken“ für unzulässig erklärt. Das sei widersprüchlich, da bisher und nach allgemeinem Sprachverständnis „an Brücken“ örtlich auch den Bereich „unter Brücken“ miteinschließt.

Der Gesetzentwurf verstoße überdies gegen den Grundsatz der Abstimmungsklarheit. Die komplexe Systematik des Gesetzentwurfs verschleierte dessen Bedeutung und Tragweite. Weder aus dem Gesetzentwurf noch aus dessen Begründung werde hinreichend deutlich, welche gravierenden Einschränkungen seine Umsetzung für die Nutzung von Werbeanlagen hätte. Bereits die systematische Umkehrung der bisherigen Regelung des § 13 Abs. 2 HBauO erschließe sich Rechtsunkundigen insbesondere wegen des unnötig umständlichen Aufbaus des Gesetzentwurfs nicht. Dieser sehe mit § 13 Abs. 2 eine grundsätzliche Zulässigkeit von Werbeanlagen bloß scheinbar vor, da der Katalog zulässiger Werbeanlagen erst in den nachfolgenden Absätzen in erheblichem Umfang eingeschränkt werde. Die einzelnen Regelungen nebst teilweisen Rückausnahmen seien derart komplex und unübersichtlich, dass sie für die Abstimmenden nicht mehr nachvollziehbar seien. So werde insbesondere das fast ausnahmslose Verbot digitaler Werbeanlagen verschleiert. Darüber hinaus lasse sich § 13 Abs. 3 Nr. 6 des Entwurfs ein konkreter Anwendungsbereich nicht entnehmen.

Auch widersprüchen die Regelungen in § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 b) des Entwurfs der in Absatz 1 vorangestellten Legaldefinition, weil auch mobile Werbemittel erfasst würden, obwohl die Definition aus Absatz 1 nur ortsfeste Einrichtungen einbeziehe. Ebenso handele es sich bei den in § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 5 bis 7 des Gesetzentwurfs genannten zulässigen Anlagen nicht um Werbeanlagen im Sinne von § 13 Abs. 1 des Entwurfs. Zudem enthalte der Hinweis in Anlage 2 I Nr. 11 des Entwurfs keine sinnvolle Regelung.

Mit Einführung des beabsichtigten § 69 Abs. 3 des Entwurfs werde einerseits suggeriert, dass Abweichungen von den Anforderungen der Hamburgischen Bauordnung gemäß § 69 Abs. 1 und Abs. 2 HBauO für Werbeanlagen nicht mehr möglich sein sollen, andererseits seien aber in § 13 Abs. 5 und in § 84 Abs. 3 des Entwurfs doch (befristete) Ausnahmetatbestände vorgesehen. § 69 Abs. 3 des Entwurfs erscheine auch deshalb problematisch, weil die in § 69 HBauO vorgesehenen Abweichungsmöglichkeiten grundsätzlich dazu dienen, außergewöhnliche Härten zu vermeiden, wohingegen § 84 Abs. 3 des Entwurfs nur noch für eine Übergangszeit Ausnahmeregelungen zulasse und nicht dauerhaft zur Vermeidung ungewöhnlicher Härten herangezogen werden könne.

Irreführend sei die Aussage in der Entwurfsbegründung, wonach den werbenden Unternehmen durch die noch zulassungsfähigen Werbeanlagen ein ausreichendes

Betätigungsfeld verbleibe. Dies sei tatsächlich nicht der Fall. Unzutreffend sei ferner die Wendung in der Entwurfsbegründung „Sofern Einnahmen auf Grund der Gesetzesänderung wegfallen“, da damit wahrheitswidrig vorgespiegelt werde, dass die Einnahmen im Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg trotz des beabsichtigten weitergehenden Ausschlusses von Werbeanlagen gleichbleiben könnten. Tatsächlich sei mit einem Wegfall von Erlösen – und damit Haushaltsmitteln – in Höhe von insgesamt 68,7 Mio. Euro pro Jahr zu rechnen. Diese enorme finanzielle Tragweite der Gesetzesänderung werde verborgen.

Auch werde in der Entwurfsbegründung verschleiert, dass Standorte der Werbeträger künftig nicht nur an der Sicherheit des Verkehrs, sondern auch an seiner Leichtigkeit gemessen werden sollen. Damit werde eine wesentliche Neuregelung getroffen, ohne dass die Abstimmenden hierüber in der Entwurfsbegründung aufgeklärt würden. In der Begründung des Entwurfs werde vielmehr unzutreffend darauf hingewiesen, dass die Regelung dem bisherigen § 13 Abs. 3 Nr. 1 HBauO entspreche.

Außerdem wahre der Gesetzentwurf die Grenzen aus Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV nicht, da er den Haushaltsvorbehalt verletze. Bei Inkrafttreten des angestrebten Gesetzes käme es zu einer erheblichen und fortgesetzten Beeinträchtigung des Gesamthaushalts durch eine dauerhafte Reduktion jährlicher Einnahmen sowie zusätzlicher Finanzierungsbedarfe in Höhe von etwa 68,7 Mio. Euro pro Jahr. Das Verbot von Außenwerbung beträfe die Werbeflächen, die Gegenstand von Werberechtsverträgen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den Unternehmen der Außenwerbung seien und durch welche die Freie und Hansestadt Hamburg jährliche Einnahmen erziele. Im Mittel würden diese sich jährlich auf etwa 32 Mio. Euro belaufen. Infolge des Gesetzes wären zahlreiche, unter entsprechende Verträge fallende Werbeanlagen nicht mehr zulässig, sodass mit erheblichen Mindererlösen zu rechnen sei. Zudem entstünde für die Freie und Hansestadt Hamburg ein Mehraufwand von etwa 9,7 Mio. Euro für die Erhaltung und den Betrieb der Fahrgastunterstände im Öffentlichen Personennahverkehr. Diese würden bisher durch Werberechtsverträge finanziert, in denen die jeweils betroffenen Werbeunternehmen verpflichtet würden, Fahrgastunterstände zu errichten und zu erhalten. Ferner sei mit Mindereinnahmen bei der Hamburger Hochbahn AG von mindestens 6 Mio. Euro zu rechnen. Auch diese würden sich in voller Höhe auf den Haushalt auswirken. Weitere Kosten in Höhe von jährlich etwa 8 Mio. Euro entstünden für die Errichtung und den Betrieb einer digitalen Warninfrastruktur und von Großuhren. Es fiele zudem ein weiterer Finanzierungsbedarf in Höhe von etwa 12 Mio. Euro pro Jahr für Eigenwerbung der Freien und Hansestadt Hamburg an. Dies sei der wirtschaftliche Gegenwert von bisher in den Werberechtsverträgen der Freien und Hansestadt Hamburg eingeräumten kostenfreien

Nutzungsmöglichkeit von Werbeanlagen zu eigenen Zwecken. Schließlich sei mit Mehrkosten für die Beseitigung illegal angebrachter Werbemittel von 1 Mio. Euro zu rechnen.

Der Beteiligte zu 1. beantragt,

festzustellen, dass das am 20. Februar 2023 beantragte Volksbegehren „Hamburg Werbefrei“ nicht durchzuführen ist.

Die Beteiligte zu 2. stellt keinen Antrag.

Die Beteiligten zu 3. beantragen,

den Antrag des Antragstellers als unbegründet abzulehnen.

Hilfsweise stellen die Beteiligten zu 3. folgende Anträge:

1. Sofern dem Hauptantrag nicht stattgegeben wird, wird beantragt festzustellen, dass das Volksbegehren insoweit durchzuführen ist, soweit das Verfassungsgericht bezogen auf die Beanstandungen des Antragstellers kein Verstoß gegen höherrangiges Recht feststellt.
2. Sofern das Verfassungsgericht zur Klärung der Auswirkungen von Werbeanlagen auf den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz, als auch von Auswirkungen auf die allgemeine Verkehrssicherheit weitere Sachaufklärung für notwendig erachtet, wird die Hinzuziehung von Sachverständigen beantragt.
3. Sofern das Verfassungsgericht unter Zugrundelegung der prognostizierten Einnahmeausfälle durch den Antragsteller zu einer Unzulässigkeit der Durchführung des Volksbegehrens gelangt, wird beantragt, ein Sachverständigen-gutachten zu den finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs einzuholen. Dieses wird ergeben, dass die finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs weit unter den prognostizierten Einnahmeausfällen durch den Antragsteller liegen.

Der Beteiligte zu 1. beantragt,

die hilfsweise gestellten Anträge der Beteiligten zu 3. abzulehnen.

Die Beteiligten zu 3. meinen, die Volksinitiative sei zulässig. Der Gesetzentwurf verstoße nicht gegen Art. 14 Abs. 1 GG, da er zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums enthalte. Er verfolge insgesamt legitime Zwecke. Dazu müsse er sich nicht ausschließlich auf ortsgestalterische Gründe stützen; dass er daneben auch auf Anliegen des Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutzes sowie den Schutz von Grundrechten Dritter ziele, sei unschädlich.

Die Konzentration von Werbeträgern, die Zunahme von großformatiger Werbung und die Digitalisierung von Werbeanlagen mit bewegten Inhalten führten zu einer optischen Dominanz von Werbung im Stadtbild, die sich negativ auf das Straßen-, Orts- und Landschaftsbild sowie die architektonische und städtebauliche Gestaltung auswirke. Ihre Einschränkung diene insbesondere durch die Vermeidung von Ablenkung im Straßenverkehr auch gefahrenabwehrrechtlichen Aspekten. Durch die Vorgaben im Hinblick auf die Beleuchtung und das Verbot digitaler Werbeanlagen seien zudem nachhaltige positive Effekte für die Umwelt, das Klima und die Gesundheit zu erwarten.

Auch stünden den Rechten der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer kollidierende Grundrechte Dritter in Form der negativen Informationsfreiheit gegenüber. Einzelne Bürgerinnen und Bürger müssten die Möglichkeit haben, sich unerwünschter Kommunikation zu entziehen. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schütze die ungestörte Individualsphäre der Umworbene, die gegenüber den wirtschaftlichen Belangen der Werbenden überwiege. In diesem Zusammenhang sei auch der Schutz kultureller Rechte zu berücksichtigen. Danach stünden Staaten in der Verantwortung, ihre Bürgerinnen und Bürger vor einem Übermaß an kommerzieller Werbung zu schützen und nichtkommerzielle Meinungsäußerung zu fördern. Die Verhältnismäßigkeit der Werbung sei nicht mehr gewahrt. Werbung sei allgegenwärtig und unausweichlich und behindere die Auseinandersetzung der Menschen mit ihrer Umwelt, wobei laute Soundeffekte und bewegte Bildschirme im öffentlichen Raum besonders aufdringlich seien. Die Menge an kommerzieller Werbung und Marketing müsse auf ein verhältnismäßiges Maß reduziert werden.

Zur Verfolgung dieser Zwecke sei der Gesetzentwurf, der zu einer Reduzierung von Werbeanlagen führe, geeignet und zudem erforderlich. Es seien dabei immer alle verfolgten Zwecke zu berücksichtigen. So dienten Höhen- bzw. Größenbegrenzungen von Werbeanlagen nicht nur ortsgestalterischen Gründen, sondern auch der Vermeidung

unnötiger Ablenkung im Verkehr und dem Schutz der negativen Informationsfreiheit. Das Verbot hinterleuchteter Werbeanlagen diene auch der Reduzierung von Lichtverschmutzung, da bei solchen Anlagen Licht undifferenziert und ohne Möglichkeit einer Fokussierung in den umgebenden Raum ausstrahle, während bei beleuchteten Werbeanlagen eine nichtintendierte Beleuchtung verhindert werden könne. Das grundsätzliche Verbot digitaler Werbeanlagen zum Zwecke der Energieeinsparung könne nicht genauso gut durch eine Vorgabe zur Nutzung regenerativen Energien erreicht werden, da neben dem klimaneutralen Umbau der Energieversorgung auch nachhaltige Maßnahmen zur Energieeinsparung ergriffen werden müssten.

Die vorgesehenen Inhalts- und Schrankenbestimmungen seien auch angemessen. Das Recht zur Nutzung des Eigentums zum Zwecke der Verbreitung von Werbebotschaften im öffentlichen Verkehrsraum könne schon grundsätzlich nur einen untergeordneten Schutz beanspruchen. Diese Nutzung besitze einen ausschließlich sozialen Bezug. Demgegenüber stünden schwerwiegende Gemeinwohlbelange und der Schutz von Grundrechten Dritter. Elementar seien die Ziele der Verunstaltungsabwehr und der positiven Gestaltungspflege gerade zum Erhalt des öffentlichen Raums und zur Verhinderung seiner faktischen Privatisierung durch die Nutzung als Projektionsfläche für werbliche Zwecke. Werbeanlagen beeinträchtigten die bauliche und architektonische Gestaltung von Gebäuden und träten in Konkurrenz zum authentischen Stadtraum. Darüber hinaus wögen auch die mit dem Entwurf verfolgten Belange des Umwelt- und Klimaschutzes schwerer als die damit einhergehenden Einschränkungen des Eigentums. Der Energieverbrauch für die durch den Gesetzentwurf betroffenen digitalen Werbeanlagen der Unternehmen XXXXXXXX und XXXXXX liege bereits bei fast 11 Mio. kWh pro Jahr. Der Energieverbrauch der digitalen und analogen Werbeanlagen sei im Jahr 2022 im Verhältnis zum Jahr 2020 um 17,8 Prozent gestiegen.

Insbesondere würden aber auch die Grundrechte Dritter, insbesondere die negative Informationsfreiheit geschützt, indem den Betroffenen ein Raum eröffnet werde, in dem sie nicht in unzumutbarer Weise Informationen rezipieren müssten. Der Umfang und die Funktionsweise der Außenwerbung könnten in ihrer derzeitigen Form kaum mehr ausgeblendet werden. Zulässig bleibe Werbung an Litfaßsäulen, da diese aufgrund ihrer Bauart und Größe deutlich zurückgenommener aufträten. Ebenso sei Werbung an der Stätte der Leistung grundsätzlich zuzulassen, da diese einen direkten Bezug zu einem Betrieb hätten und damit an eine konkrete Nutzung des Eigentums anknüpften. Die vorgesehene Höhenbeschränkung solle eine negative Beeinträchtigung der architektonischen Gestaltung bzw. der Stadtsilhouette verhindern. Auch Fremdwerbung bleibe in angemessenem Umfang

zulässig. Soweit die Regelungen öffentlichen Straßengrund betreffen, sei die Eigentumsgarantie zudem nicht tangiert. Im Hinblick auf die Regelungen zu digitalen Werbeanlagen und Anlagen mit Wechsellicht bestehe schon derzeit ein restriktiver Rahmen und die Regelung sei jedenfalls verhältnismäßig. Hintergrund der vorgesehenen Regelung, dass Ausnahmen auch nicht auf der Ebene des Vollzugs zulässig sein sollen, sei, dass der Senat die derzeit gültige Wechsellichtverordnung systematisch umgehe und regelmäßig Ausnahmen erteile. Der gänzliche Ausschluss einer solchen Praxis erscheine vor diesem Hintergrund notwendig.

Der Gesetzentwurf stehe überdies in keinem Konflikt mit Art. 12 Abs. 1 GG. Soweit baurechtliche Eigentumsbeschränkungen im Hinblick auf Art. 14 GG zulässig seien, liege auch keine Verletzung des Grundrechts aus Art. 12 GG vor. Es handle sich überdies nur um Berufsausübungsregelungen. Das Verbot digitaler Werbeanlagen betreffe zudem die positive Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit, für die dem Gesetzgeber ein weiter Ausgestaltungsvorbehalt zustehe.

Der Betrieb digitaler Werbeanlagen im öffentlichen Raum unterfalle nicht dem Schutzbereich der Kommunikationsfreiheiten aus Art. 5 Abs. 1 GG. Diese vermittelten ein Recht auf Äußerung sowie auf Ausstrahlung in den öffentlichen Bereich und die Möglichkeit der Verbreitung von Meinungen und Informationen, nicht aber einen Anspruch gegen den Adressaten auf Entgegennahme oder Empfang der Mitteilungen.

Ein Verstoß gegen die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG liege nicht vor. Auch die Vorgaben in § 13 Abs. 2 Satz 4 des Entwurfs, wonach die Hälfte der jeweiligen Werbefläche einer Werbeanlage im Sinne von § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 8 des Entwurfs für Werbung für kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen zu nutzen sei, seien zulässig, da diese dazu dienten, eine vielfältige Nutzung sicherzustellen und ein Ausweichen auf illegale Plakatierung zu vermeiden. Die Privilegierung von Veranstaltungswerbung diene zudem dem Informationsinteresse der Bevölkerung. Die Regelung in § 13 Abs. 5 Satz 2 des Entwurfs, die eine Privilegierung von Werbung für kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen vorsehe, orientiere sich an § 10 Abs. 4 der Musterbauordnung der Bundeministerkonferenz und sei in dieser Weise auch in mehreren Landesbauordnungen enthalten. Die Privilegierung von Veranstaltungswerbung in den benannten Gebieten sei eine im Interesse der Bevölkerung gerechtfertigte Ausnahme vom Grundsatz der Unzulässigkeit von Fremdwerbung. Auch in § 13 Abs. 3 Satz 2 HBauO derzeitiger Fassung finde sich eine Ausnahmeregelung für Werbeaussagen zur Förderung kultureller, karitativer oder sportlicher Zwecke.

Auch seien die im Gesetzentwurf enthaltenen Differenzierungen mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar. Sie seien sowohl ausreichend als auch angezeigt. Der besonderen bzw. geringeren Schutzwürdigkeit bestimmter Gebietstypen werde durch die jeweils spezifischen Beschränkungen in § 13 Abs. 4 und § 13 Abs. 6 des Entwurfs Rechnung getragen. Einer weitergehenden Differenzierung bedürfe es nicht; sie entspräche auch nicht den mit dem Gesetzentwurf in legitimer Weise verfolgten Zwecken, die unabhängig von Gebietstypen Geltung beanspruchten. Die Unterschiedlichkeit von Werbeanlagen an der Stätte der Leistung und Fremdwerbeanlagen rechtfertige im Übrigen deren unterschiedliche Behandlung.

Die angestrebten Regelungen seien auch im Hinblick auf das Koppelungsverbot unbedenklich, da nach ihrem materiellen Gehalt ein sachlich-inhaltlicher Zusammenhang gegeben sei. Ungeachtet dessen bestünden erhebliche Bedenken an dem Koppelungsverbot, an seiner Ableitung aus dem allgemeinen Demokratieprinzip und strengen Anwendung auf Plebiszite. Ein Koppelungsverbot lasse sich der Verfassung nicht entnehmen, insbesondere ergebe es sich nicht aus dem Demokratieprinzip. Auch bestehe nach Art. 50 Abs. 3 Satz 6 HV die Möglichkeit, dass die Bürgerschaft einem Volksentscheid einen eigenen Gesetzentwurf beifüge, sodass gerade ein „Wettstreit der Ideen“ und nicht nur eine Abstimmung mit „Ja“ oder „Nein“ als möglich vorgesehen sei. Diese Regelung in der Hamburgischen Verfassung ermögliche der Bürgerschaft zudem, einem Missbrauch von plebiszitären Elementen zu begegnen oder Kompromisslösungen anzubieten. Die Anwendung eines strengen Koppelungsverbots würde demgegenüber zu einer faktischen Entleerung der Volksgesetzgebung führen. Es müsse daher genügen, wenn ein inhaltlicher Zusammenhang im Sinne einer gemeinsamen Zielsetzung der Regelungen vorliege.

Die Regelungen des Gesetzentwurfs seien auch hinreichend klar und bestimmt. So sei etwa das Tatbestandsmerkmal „in die freie Landschaft wirken“ bereits seit vielen Jahren in der Musterbauordnung der Bundesministerkonferenz und in zahlreichen Landesbauordnungen enthalten. Gleiches gelte für die Begriffe „kulturelle Veranstaltung“ und „mangels Auslastung“. Auch die Tatbestandsmerkmale „begrünte Flächen“ und „architektonische Gestaltung“ seien vor dem Hintergrund der verfolgten Zwecke einer Auslegung zugänglich. Der Gesetzgeber sei gerade auch im Hinblick auf den Grundsatz der Normenklarheit nicht gehalten, alle Einzelheiten gesetzlich zu regeln.

Der Gesetzentwurf verstoße ferner nicht gegen den Grundsatz der Abstimmungsklarheit. Dass darin die bisherige gesetzliche Systematik geändert werde, entspreche gerade dem Sinn und Zweck der Initiative und werde hinreichend deutlich. Es werde kein (fast) ausnahmsloses

Verbot digitaler Werbeanlagen verschleiert. Die angestrebte Regelung sei klar und deutlich mit den vorgesehenen Ausnahmen geregelt und in der Entwurfsbegründung dargestellt. Ebenso wenig unklar sei die Bestimmung aus § 13 Abs. 3 Nr. 6 des Entwurfs, die überdies der bisherigen Regelung in § 13 Abs. 3 Nr. 4 HBauO entspreche. Auch sei die Aussage, dass den werbetreibenden Unternehmen ein ausreichendes Betätigungsfeld verbleibe, nicht irreführend. Die vom Beteiligten zu 1. zugrunde gelegte Auslegung sei nach dem systematischen Aufbau des Gesetzentwurfs abwegig. Schließlich bleibe den Abstimmenden nicht verborgen, dass Einnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg aus Werberechtsverträgen sinken könnten. Dies ergebe sich aus der Entwurfsbegründung, insbesondere aus den Ausführungen zu den Kosten und dem Deckungsvorschlag.

Die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 seien gewahrt. Insbesondere sei der Haushaltsvorbehalt nicht verletzt. Mit der Einführung des Begriffs „Haushaltspläne“ in die Hamburgische Verfassung sei eine Erweiterung der Zulässigkeit finanzwirksamer Plebiszite beabsichtigt gewesen. Der Begriff sei demnach eng auszulegen. Die vom Beteiligten zu 1. prognostizierten Mindereinnahmen in Höhe von etwa 0,37 Prozent des Haushaltsvolumens seien schon quantitativ nicht geeignet, das parlamentarische Budgetrecht wesentlich einzuschränken. Es sei zudem nicht substantiiert dargelegt, dass eine etwaige Störung des Gesamthaushalts den Haushaltsgesetzgeber zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen würde. Hiervon abgesehen sei die Prognose des Beteiligten zu 1. zu den veranschlagten Verlusten nicht tragfähig. Dass angesichts der verbleibenden zulassungsfähigen Werbeanlagen keinerlei Einnahmen mehr erzielt würden, sei abwegig. Überdies ließen sich Einnahmeverluste durch den Wegfall von Großwerbeanlagen anderweitig kompensieren. Auch sei der gesamte Wegfall der Einnahmen der Hamburger Hochbahn AG nicht zu befürchten, da dort auch weiterhin Werbeanlagen zulässig seien, nur nicht digital oder hinterleuchtet. Kosten für die Errichtung einer digitalen Warninfrastruktur seien schon nicht in Ansatz zu bringen. Ob eine solche errichtet werde, müsse von der Bürgerschaft entschieden werden. Ohnehin seien die angesetzten Kosten zweifelhaft und deutlich überhöht. Gleiches gelte für die Frage der Errichtung von Großuhren, die jedenfalls in dieser Zahl auch nicht notwendig seien. Ebenso wenig seien die Kosten für Eigenwerbung zu berücksichtigen. Werbung sei weiterhin möglich. Der Ansatz von Mehrkosten für die Beseitigung illegaler Plakatierung sei nicht plausibel. Der Beteiligte zu 1. teile schon nicht mit, welche Kosten aktuell für die Beseitigung von „wilder“ Plakatierung entstünden. Es sei wegen der Vorgaben des Gesetzentwurfs im Hinblick auf die Plakatgröße und die Privilegierung von Veranstaltungswerbung zudem eher mit einer Abnahme von „wilder“ Plakatierung zu rechnen.

Auch könne in der Regel auf Grund des Plakatinhalts der Verantwortliche ermittelt und für die Beseitigung in Anspruch genommen werden.

Selbst wenn man von der Unzulässigkeit einzelner Regelungen ausginge, komme jedenfalls eine teilweise Durchführung des Volksbegehrens hinsichtlich der verbleibenden Bestimmungen in Betracht.

Entscheidungsgründe

Der Antrag des Antragstellers und Beteiligten zu 1. festzustellen, dass das am 20. Februar 2023 beantragte Volksbegehren „Hamburg werbefrei“ nicht durchzuführen ist, ist zulässig (dazu I.), aber nur im Hinblick auf die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Einfügung von § 84 in die Hamburgische Bauordnung begründet (dazu II.).

Die „Hilfsanträge“ der Beteiligten zu 3. bedürfen keiner gesonderten Entscheidung. Der „Hilfsantrag“ zu 1. ist auf die teilweise Ablehnung des Antrags des Beteiligten zu 1. gerichtet und hat damit keinen über den Ablehnungsantrag hinausgehenden sachlichen Gehalt. Die Hilfsanträge zu 2. und 3. sind keine Sachanträge, sondern beziehen sich auf die Verfahrensführung des erkennenden Gerichts. Sie sind insoweit als Anregungen zum Vorgehen in den jeweils beschriebenen Verfahrenssituationen zu verstehen.

I.

Der Antrag des Beteiligten zu 1. ist zulässig. Insbesondere ist der Antrag statthaft (hierzu 1.). Die Antragsfrist ist gewahrt (hierzu 2.).

1. Der Antrag über die Durchführung eines Volksbegehrens ist statthaft nach Art. 50 Abs. 6 Satz 1 und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBl I 100-a, zuletzt geändert am 20.4.2023, HmbGVBl. S. 169; HV) i.V.m. § 14 Nr. 5 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 53, zuletzt geändert am 3.5.2024, HmbGVBl. S. 107; HmbVerfGG), § 26 Abs. 1 Nr. 1 des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136, zuletzt geändert am 25.5.2021, HmbGVBl. S. 347; VAbstG). Hiernach entscheidet das Hamburgische Verfassungsgericht auf Antrag unter anderem des Senats über die Durchführung von Volksbegehren, insbesondere ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist.

2. Der am 20. März 2023 beim Hamburgischen Verfassungsgericht eingegangene Antrag wahrt die Antragsfrist.

Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 Var. 1 VAbstG ist der Antrag auf verfassungsgerichtliche Entscheidung über die Durchführung eines Volksbegehrens binnen eines Monats nach Ablauf der Antragsfrist nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG zu stellen. Die hiermit in Bezug genommene Frist eines Antrags auf Durchführung eines Volksbegehrens nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG beträgt einen Monat nach Ablauf der viermonatigen Frist, die der Bürgerschaft gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 VAbstG ab Einreichung der Unterschriften für eine Volksinitiative eingeräumt ist, um einen der Vorlage entsprechenden Beschluss zu fassen. Für die Berechnung der Fristen bestimmt § 31a Abs. 1 VAbstG ergänzend, dass die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs Anwendung finden (Absatz 1 Satz 1) und dass die Fristen nach Tagen berechnet werden (Absatz 1 Satz 2). § 31a Abs. 2 Satz 1 VAbstG gibt ferner vor, dass die nach dem Volksabstimmungsgesetz vorgesehenen Fristen mit Ausnahme der Einreichfrist nach § 15 Satz 2 VAbstG sowie der Fristen nach §§ 26 und 27 VAbstG sich nicht dadurch verlängern, dass der letzte Tag der Frist oder ein Termin auf einen Sonnabend, einen Sonntag oder einen gesetzlichen oder staatlichen geschützten Feiertag fällt.

Daraus ergibt sich die folgende Fristberechnung:

Die Beteiligten zu 3. haben die gesammelten Unterschriften am 21. Oktober 2022 bei dem Beteiligten zu 1. eingereicht. Die hiermit ausgelöste Viermonatsfrist, die wegen § 31a Abs. 1 Satz 2 VAbstG und § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG i.V.m. § 191 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.7.2024, BGBl. I Nr. 240; BGB) wie eine vierfache 30-Tage-Frist (120 Tage) zu behandeln ist (vgl. HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 51, 32; Urt. v. 21.12.2021, 6/20, juris Rn. 33), lief gemäß § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG i.V.m. §§ 187 Abs. 1, 188 Abs. 1, 191 BGB am 18. Februar 2023 ab. Die anschließende, wiederum als 30-Tage-Frist zu behandelnde Monatsfrist für den Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG endete dementsprechend mit Ablauf des 20. März 2023. Die als 30-Tage-Frist zu behandelnde Monatsfrist für den Antrag des Beteiligten zu 1. nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG begann demnach am 21. März 2023 zu laufen und endete am 19. April 2023 und damit nach Eingang der Antragsschrift am 20. März 2023.

II.

Der Antrag ist jedoch nur im Hinblick auf die im Gesetzentwurf vorgesehene Einfügung von § 84 in die Hamburgische Bauordnung begründet. Das Volksbegehren „Hamburg Werbefrei“ ist im Übrigen durchzuführen. Die ihm zugrundeliegende Volksinitiative ist unter Einhaltung der Verfahrensvoraussetzungen zustande gekommen (hierzu 1.) und wahrt sowohl die Vorgaben einer zulässigen Überarbeitung nach § 6 Abs. 1 Satz 4 VAbstG (hierzu 2.) als auch die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV (hierzu 3.). Eine Verletzung höherrangigen Rechts kann nur in Bezug auf § 84 des Entwurfs (im Folgenden HBauO-E) zur Änderung der Hamburgischen Bauordnung festgestellt werden (hierzu 4.). Der Verstoß von § 84 HBauO-E gegen höherrangiges Recht führt nicht dazu, dass das Volksbegehren insgesamt nicht durchzuführen ist. Es kann im Übrigen noch durchgeführt werden (hierzu 5.).

1. Die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen nach Art. 50 Abs. 1 und 2 HV sind eingehalten worden. Der Beteiligte zu 1. hat das Zustandekommen der Volksinitiative festgestellt (vgl. Art. 50 Abs. 1 Satz 3 HV). Die Beteiligte zu 2. hat sich, nachdem die Beteiligten zu 3. Gelegenheit hatten, ihr Anliegen im Ausschuss für Wirtschaft und Innovation zu erläutern, im Plenum mit dem Anliegen der Volksinitiative befasst, jedoch nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften einen der Vorlage entsprechenden Beschluss verabschiedet (vgl. Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV).

2. Die am 20. Februar 2023 eingereichte überarbeitete Vorlage wahrt sowohl die formalen (hierzu a)) als auch die materiellen (hierzu b)) Grenzen der zulässigen Überarbeitung, die sich in Konkretisierung des Art. 50 Abs. 2 Satz 5 und Abs. 3 Satz 4 HV gemäß Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV insbesondere aus § 6 Abs. 1 Satz 3 und 4 VAbstG ergeben.

a) Die Überarbeitung wurde innerhalb der vorgegebenen Frist eingereicht. Nach § 6 Abs. 1 Satz 3 VAbstG kann die Vorlage innerhalb von zwei Monaten nach der Antragstellung auf Durchführung des Volksbegehrens in überarbeiteter Form eingereicht werden. Die überarbeitete Fassung ist zusammen mit dem Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens eingereicht worden.

b) Die eingereichte Überarbeitung überschreitet die vorgegebenen materiellen Grenzen nicht.

aa) Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 4 VAbstG dürfen im Fall der Überarbeitung Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens nicht verändert werden. Die Bezugnahme auf den Grundcharakter des Anliegens beschränkt die Überprüfung darauf, ob das Anliegen in seinen wesentlichen Zügen dem der Volksinitiative entspricht. Die neue Fassung muss die wesentlichen Grundzüge des ursprünglichen Entwurfs beibehalten, die im Vergleich zum geltenden Recht ihren spezifischen Gehalt bilden (vgl. HVerfG, Urt. v. 1.9.2023, 3/22, juris Rn. 51; HVerfG, Urt. v. 12.7.2023, 12/20, juris Rn. 29; HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 162).

Der Begriff der Zielsetzung eines Anliegens entspricht bei Vorlagen, die sich auf Rechtsänderungen richten, dem Normzweck, den die gewünschte Regelung verfolgt. Die Zielsetzung ist bei Gesetzesvorlagen nicht als auf die Schaffung eines bestimmten Zustandes im Sinne der Verwirklichung eines konkreten Sachverhalts zu verstehen, sondern als Einführung eines neuen Rechtsgedankens in das Recht oder als Modifikation eines bereits im bestehenden Recht verwirklichten Rechtsgedankens. Keine Frage der Zielsetzung, sondern der Umsetzung des gesetzten Ziels ist demgegenüber die konkrete Regelungstechnik, derer sich eine Vorlage bedient. Grundsätzlich der Überarbeitung zugänglich sind daher Wortlaut, Systematik und Wirkungsmechanismen der in den Vorlagen enthaltenen Vorschriften (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 163).

Die Bezugnahme auf die Zulässigkeit des Anliegens statuiert im Ergebnis nur das, was ohnehin schon gilt: Die Überarbeitung darf den Gegenstand der Vorlage nicht so stark verändern, dass er nicht mehr Gegenstand eines Volksbegehrens sein kann (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 161).

bb) Die am 20. Februar 2023 eingereichte Überarbeitung verändert nur einzelne Regelungen des Gesetzentwurfs in geringfügigem Ausmaß und aktualisiert die Begründung der Vorlage, ohne dabei deren Grundzüge oder die Zielsetzung zu verändern. Die Änderungen in § 13 Abs. 2 am Ende, in § 13 Abs. 5, in § 81 und in § 84 des Entwurfs stellen sich inhaltlich als geringfügig dar. Auch die Ergänzung der Regelung in § 69 Abs. 3 HBauO-E ändert den Grundcharakter und die Zielsetzung der Volksinitiative nicht. Die Erweiterung des Entwurfs um

den Ausschluss der – ansonsten nach § 69 Abs. 1 der Hamburgischen Bauordnung vom 14. Dezember 2005 (HmbGVBl. S. 525, zuletzt geändert am 13.12.2023, HmbGVBl. S. 443, 455; HBauO) grundsätzlich möglichen – Zulassung von Ausnahmen durch die Bauaufsichtsbehörde hält sich im Rahmen des generell von der Initiative verfolgten Ziels der Reduzierung von Werbeanlagen.

Schließlich wird auch die Zulässigkeit des Anliegens durch die Überarbeitung nicht verändert. Bei dem überarbeiteten Gesetzentwurf handelt es sich um einen nach Art. 50 Abs. 1 HV tauglichen Gegenstand eines Volksbegehrens.

3. Die dem beantragten Volksbegehren zugrundeliegende Volksinitiative wahrt die Grenzen von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV. Insbesondere unterfällt die Volksinitiative nicht dem Ausschlussgrund „Haushaltspläne“.

a) Der Begriff „Haushaltspläne“ erfasst nicht nur unmittelbar haushaltsgesetzliche Regelungen, sondern ist – ebenso wie der vor der Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg durch Gesetz vom 16. Dezember 2008 (HmbGVBl. S. 431) verwendete Begriff „Haushaltsangelegenheiten“ – grundsätzlich weit auszulegen. Allerdings schließt er nicht alle finanzwirksamen Vorlagen aus, sondern nur solche, die das Haushaltsrecht der Bürgerschaft wesentlich beeinträchtigen.

Dem Wortlaut des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV ist keine begrenzte Wirkung des Ausschlussgrundes nur für Initiativen mit unmittelbar haushaltsgesetzlichen Regelungen zu entnehmen. Schon die Weimarer Reichsverfassung verwendete in Art. 73 Abs. 4 den Begriff „Haushaltsplan“ zur Bezeichnung des verfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalts. Dieser Begriff wurde überwiegend dahin verstanden, dass er auch solche Gesetze erfasste, die wesentliche Bedeutung auf budgetrechtlichem Gebiet erlangten (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 3.7.2000, 2 BvK 3/98, BVerfGE 102, 176, juris Rn. 73 f.).

Für eine weite Auslegung des Begriffs spricht zudem der mit dem Ausschluss verfolgte Zweck. Der Haushaltsvorbehalt in der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg konkretisiert den nach dem Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 HV gebotenen Schutz der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments (HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, juris Rn. 83). Der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg liegt unbeschadet der darin vorgesehenen Elemente der Volksgesetzgebung das Prinzip der repräsentativen Demokratie

zugrunde. Diese gehört zu den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes, denen die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern nach dem Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechen muss (HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, juris Rn. 84; HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 219 und 224; HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE 15, 221, juris Rn. 57). Das erforderliche Mandat des Parlaments zur kohärenten Verwirklichung seiner Politik wird durch die von ihm wahrzunehmende haushaltspolitische Gesamtverantwortung gewährleistet. Grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat ist, dass das Parlament dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheidet (HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, juris Rn. 84 f.; HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 225). Der Zusammenhang zwischen Wahl und Verantwortung gerät nicht nur dann in Gefahr, wenn dem Parlament die Feststellung des Haushalts entzogen wird, sondern ist auch durch solche finanzwirksamen Plebiszite betroffen, die zu einer Vorwegbindung des Haushaltsgesetzgebers führen (vgl. HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 225).

Diesem Verständnis steht die Entstehungsgeschichte von Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV nicht entgegen. Der Ausschlussgrund „Haushaltspläne“ hat mit dem Elften Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Dezember 2008 (HmbGVBl. S. 431) den Ausschlussgrund „Haushaltsangelegenheiten“ in Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV ersetzt. Die Begründung der Volksinitiative „Für faire und verbindliche Volksentscheide – Mehr Demokratie“, die der Verfassungsänderung vorausgegangen war, hatte zur Änderung des Begriffs „Haushaltsangelegenheiten“ hin zu „Haushaltspläne“ zwar ausgeführt, dass damit „hinreichend klargestellt [werde], dass nur direkte Eingriffe in den Haushaltsplan ausgenommen [seien]“ (Bü-Drs. 18/8068 S. 4). Dieser Begründungsansatz wurde aber in den der Verfassungsänderung zugrundeliegenden Gesetzentwurf nicht übernommen. Dort heißt es lediglich, damit werde „klargestellt, dass finanzwirksame Vorlagen grundsätzlich zulässig sind (vergleiche HVerfG 5/04)“ (Bü-Drs. 19/1476, S. 3). Dem lässt sich nicht entnehmen, dass mit der Umformulierung des Haushaltsvorbehalts von dem Begriff „Haushaltsangelegenheiten“ zu dem Begriff „Haushaltspläne“ eine Änderung hin zu einem engen Verständnis des Haushaltsvorbehalts verbunden sein sollte (so auch David: in David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 50, Rn. 42; Schwill, DVBl. 2019, 1241, 1243; von Arnould in: Feld/Huber/Jung/Welzel/Wittreck, Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 90, 105; a.A. Selmer/Hummel, NordÖR 2009, 137, 142 f.; Klatt, NordÖR 2010, 482, 484). Der Verweis auf die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts zum Az. HVerfG 5/04

legt vielmehr nahe, dass unter Zugrundlegung der Auslegung des Hamburgischen Verfassungsgerichts eine neue, nach Auffassung des Gesetzgebers passgenauere Begrifflichkeit für den Haushaltsvorbehalt gewählt werden sollte.

Der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zum früher verwendeten Begriff „Haushaltsangelegenheiten“ (vgl. HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 105) entsprechend sind nicht jegliche kostenwirksame Vorhaben von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen, sondern nur solche, die das Haushaltsrecht der Bürgerschaft wesentlich beeinträchtigen. Im Wege einer wertenden Gesamtschau ist zu entscheiden, ob dies aufgrund der absoluten und relativen Höhe der Kosten und der Umstände des Einzelfalls wie z.B. der Art und Dauer der zu erwartenden Belastungen zutrifft (HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 106; HVerfG, Urt. v. 12.7.2023, 12/20, juris Rn. 36). Bei dieser Gesamtschau ist zu berücksichtigen, dass der Grund für den Ausschluss von „Haushaltsplänen“ aus der Volksgesetzgebung die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments ist.

Ausgeschlossen sind demnach Eingriffe in einen laufenden Haushaltsplan (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 3.7.2000, 2 BvK 3/98, BVerfGE 102, 176, juris Rn. 81), darüber hinaus aber auch über den einzelnen Haushaltsplan hinausreichende Vorgaben, die Spielräume des Parlaments im Sinne der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung wesentlich beeinträchtigen (vgl. HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, LVerfGE 31, 221, juris Rn. 80 ff.).

Regelungen in Gesetzentwürfen können sich in unterschiedlicher Weise auf den Haushalt auswirken. Einerseits können sie konkrete Ausgaben vorsehen bzw. solche jedenfalls zwingend verursachen. Als besonders schwerwiegend sind dabei dauerhafte Belastungen zu qualifizieren, die durch den Gesetzgeber nicht ohne Weiteres wieder rückgängig gemacht werden können, wie dies etwa bei Volksinitiativen der Fall sein kann, die zur Schaffung neuer (Beamten-)Personalstellen zwingen (vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 17.11.1994, Vf. 96-IX-94, juris Rn. 444).

Andererseits können gesetzliche Regelungen zum Wegfall hoheitlicher Einnahmen oder zu (mittelbaren) Einnahmeausfällen bei fiskalischem Handeln führen. Während der Gesetzgeber Ausgaben, die nicht sachrechtlich determiniert sind, sehr genau steuern kann, ist dies bei Einnahmen nur bedingt der Fall. Denn diese hängen neben den gesetzlichen Regelungen von weiteren Umständen ab. So ergibt sich die konkrete Höhe hoheitlicher Einnahmen daraus, in welchem Ausmaß entsprechende Abgabentatbestände ausgelöst werden. Soweit gesetzliche Regelungen das fiskalische Handeln des Staates betreffen, legen sie lediglich

Rahmenbedingungen fest, innerhalb derer Einnahmen generiert werden können. Die konkrete Höhe der Einnahmen beruht auf den mit den jeweiligen Vertragspartnern getroffenen Vereinbarungen, deren Inhalt von einer Vielzahl außerrechtlicher Faktoren beeinflusst wird. Aussagen zur erwartbaren Höhe von Einnahmen sind hierbei umso unsicherer, je weiter die Erwerbschancen in der Zukunft liegen.

Bei der Überprüfung der Vereinbarkeit eines Volksbegehrens mit dem Haushaltsvorbehalt können Mindereinnahmen als Folge einer Änderung der Rahmenbedingungen für fiskalisches Handeln nur dann Berücksichtigung finden, wenn aufgrund einer auf Tatsachen gestützten Prognose mit einem Einbruch der Einnahmen zu rechnen ist, der in seinem Ausmaß so erheblich ist, dass er geeignet ist, den Spielraum des Haushaltsgesetzgebers wesentlich einzuschränken.

b) Eine in diesem Sinne wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltsrechts der Bürgerschaft geht von dem Gesetzentwurf bei der gebotenen wertenden Gesamtbetrachtung nicht aus.

aa) Zunächst greift die Volksinitiative nicht in einen laufenden Haushaltsplan ein. Dies ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

bb) Die vom Beteiligten zu 1. geltend gemachten, nach seiner Auffassung zu erwartenden Mehrausgaben sind bei der anzustellenden Gesamtbetrachtung nicht zu berücksichtigen.

Bei den vorgetragenen Kosten für die Erhaltung und den Betrieb von Fahrgastunterständen, für die Errichtung einer digitalen Warninfrastruktur und von Großuhren sowie für Eigenwerbung handelt es sich weder um Ausgaben, die im Gesetzentwurf vorgegeben sind, noch um Ausgaben, zu denen die Bürgerschaft infolge des Gesetzentwurfs oder aufgrund anderer Rechtsgrundlagen verpflichtet wäre. Die vom Beteiligten zu 1. erwarteten Ausgaben beruhen vielmehr auf weiteren Entscheidungen, die in der Folge des angestrebten Gesetzes zwar getroffen werden können, von diesem allerdings nicht vorgegeben sind. Es steht den insoweit maßgeblichen Akteuren der Freien und Hansestadt Hamburg insbesondere weiterhin frei zu entscheiden, ob und in welchem Umfang die genannten Anlagen bereitgestellt bzw. erhalten

werden sollen und in welchem Umfang die Freie und Hansestadt entgeltliche Eigenwerbung betreibt.

Soweit der Beteiligte zu 1. sich darüber hinaus auf Mehrkosten für die Beseitigung illegaler Plakatierung beruft, die infolge der Neuregelung zu erwarten seien, ist deren Anfall bereits nicht plausibel dargelegt. Angesichts der vom Beteiligten zu 1. pauschal vorgetragenen Kostenerwartung in Höhe von rund 1 Mio. Euro kommt es hierauf im Ergebnis auch nicht an.

cc) Der nach dem Vorstehenden verbleibende mögliche Wegfall von Einnahmen aus eigenen Werberechtsverträgen der Freien und Hansestadt Hamburg beinhaltet für sich genommen keine wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltsrechts der Bürgerschaft und ihrer haushaltspolitischen Gesamtverantwortung.

Zwar würden bei einer Annahme des Gesetzentwurfs die Erwerbschancen der Freien und Hansestadt Hamburg auf dem Gebiet der Außenwerbung erheblich beschränkt. Es kann jedoch kein daraus resultierender Ausfall von Einnahmen prognostiziert werden, der den zukünftigen Spielraum des Haushaltsgesetzgebers in unzulässiger Weise einschränkte. Anders als der Beteiligte zu 1. meint, kann zur Bezifferung eines zu erwartenden Einnahmeausfalls nicht der Betrag von „38 Mio. Euro“ zugrunde gelegt werden. Bei dieser Zahl handelt es sich um die Summe der aktuell von der Freien und Hansestadt Hamburg und der Hamburger Hochbahn AG erzielten jährlichen Einnahmen aus privatrechtlichen Werberechtsverträgen. Sie ist nicht geeignet, die Größenordnung anzugeben, in der sich der Gesetzentwurf im Falle seiner Annahme auf den Spielraum des Haushaltsgesetzgebers bei der Verabschiedung zukünftiger Haushaltsgesetze auswirken würde.

Denn auch bei Fortgeltung der aktuellen gesetzlichen Regelungen stünde nicht fest, welcher Spielraum dem Gesetzgeber durch Einnahmen aus privatrechtlichen Werberechtsverträgen in zukünftigen Haushaltsjahren eröffnet würde. Bei einer realitätsnahen Prognose kann nicht verlässlich davon ausgegangen werden, dass zukünftig Einnahmen in gleichbleibender Höhe erzielt würden. Bei Einnahmen- und Ausgabenschätzungen muss das Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit berücksichtigt werden, dem die Pflicht zur Schätzgenauigkeit entspringt (hierzu BVerfG, Urt. v. 9.7.2007, 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96, juris Rn. 104). Gegenwärtige oder vergangene Erfahrungen können als Grundlage herangezogen werden (BVerfG, Urt. v. 9.7.2007, 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96, juris Rn. 105). Eine Schätzung ist jedoch umso weniger verlässlich, je unsicherer ihre Tatsachengrundlage ist und je weiter die Prognose in die Zukunft weist. Die Erwerbschancen der Freien und Hansestadt Hamburg durch

privatrechtliche Werberechtsverträge würden bei Fortgeltung der aktuellen gesetzlichen Regelungen von einer Vielzahl externer Faktoren abhängen, über die gegenwärtig keine gesicherten Aussagen getroffen werden können. Zu nennen sind hier beispielsweise die Entwicklung des Werbemarktes insgesamt, die Zunahme oder Abnahme der Bedeutung von Außenwerbung im Vergleich zu anderen Werbeformaten und das Interesse der Vertragspartner an Außenwerbung gerade auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg.

Ebenso wie für den Fall der Fortgeltung der gegenwärtigen Regelungen unterliegt auch für den Fall der Annahme des von den Beteiligten zu 3. vorgelegten Gesetzentwurfs die Prognose, in welchem Umfang die Einnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg aus eigenen privatrechtlichen Werberechtsverträgen und denen der Hamburger Hochbahn AG sinken würden, erheblichen Unsicherheiten. Zwar würde der Gesetzentwurf die Rahmenbedingungen für Außenwerbung dauerhaft verändern und mögliches fiskalisches Handeln der Freien und Hansestadt Hamburg erheblich beschränken. Doch wäre, wie auch der Beteiligte zu 1. einräumt, nicht mit einem vollständigen Wegfall der Einnahmen aus privatrechtlichen Werberechtsverträgen zu rechnen. Ihre Höhe würde auch hier durch externe Umstände und Entwicklungen beeinflusst.

Bei einer Gesamtbetrachtung erreicht die Beschränkung der Erwerbschancen der Freien und Hansestadt Hamburg durch den Gesetzentwurf unter Berücksichtigung der Volatilität der betroffenen Einnahmen kein solches Ausmaß, dass sie wegen ihrer mittelbaren Auswirkungen als wesentliche Beeinträchtigung des Haushaltsrechts der Bürgerschaft gewertet werden könnte.

4. Mit Ausnahme von § 84 HBauO-E ist das Volksbegehren nach dem vom Hamburgischen Verfassungsgericht anzuwendenden Prüfungsmaßstab auch mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar (§ 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG). Es liegt kein Verstoß gegen den Grundsatz der Normenklarheit gesetzlicher Bestimmungen (hierzu a)), gegen die an die Begründung zu stellenden Anforderungen (hierzu b)) oder das Koppelungsverbot (hierzu c)) vor. Ein Verstoß gegen die vorliegend zu prüfenden Vorgaben des Grundgesetzes ist allein in Bezug auf die Vorschrift des § 84 HBauO-E, nicht jedoch in Bezug auf die weiteren vorgesehenen Regelungen gegeben (hierzu d)).

a) Das Gebot hinreichender Bestimmtheit und Klarheit gesetzlicher Bestimmungen steht dem Volksbegehren nicht entgegen.

Es gehört zum Inhalt des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1 HV), dass bei der Ausgestaltung von Normen die Grundsätze der Normenklarheit und Justiziabilität zu beachten sind. Dies verpflichtet den Gesetzgeber zur Präzision, soweit dies praktisch möglich und mit dem Normzweck vereinbar ist. Gesetzliche Bestimmungen müssen so formuliert sein, dass die Normadressaten die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können. Die hieraus folgenden Anforderungen sind umso höher, je schwerwiegendere Folgen ein Gesetz hat (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 217 mwN; HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, LVerfGE 31, 215, juris Rn. 95; vgl. zum identischen Gebot nach dem Grundgesetz BVerfG, Urt. v. 29.11.2023, 2 BvF 1/21, juris Rn. 80). Welcher Grad an Bestimmtheit geboten ist, hängt von der Eigenart des Regelungsgegenstands und dem Zweck der betreffenden Norm ab. Die Anforderungen erhöhen sich insbesondere dann, wenn die Unsicherheit in der Beurteilung der Gesetzeslage die Betätigung von Grundrechten erschwert, und sind geringer bei Normen, die nicht oder nicht intensiv in Grundrechte eingreifen, sowie bei Normen, bei denen die Adressaten sich nicht auf ihren Inhalt im Detail vorausschauend einrichten können müssen (vgl. BVerfG, Urt. v. 29.11.2023, 2 BvF 1/21, juris Rn. 80 ff.; BVerfG, Beschl. v. 4.6.2012, 2 BvL 9/08, BVerfGE 131,88, juris Rn. 102). Dabei fehlt es einer Norm nicht schon deshalb an der notwendigen Bestimmtheit, weil sie auslegungsbedürftig ist. Dem Bestimmtheitsgebot ist vielmehr genügt, wenn von der Norm aufgeworfene Auslegungsprobleme mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können. Es fordert etwa nicht, dass der Inhalt gesetzlicher Vorschriften den Normadressaten grundsätzlich ohne Zuhilfenahme juristischer Fachkunde erkennbar sein muss. Verbleibende Unsicherheiten dürfen allerdings nicht so weit gehen, dass die Norm nicht praktikabel ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 29.11.2023, 2 BvF 1/21, juris Rn. 83). Gegen die Verwendung von unbestimmten, konkretisierungsbedürftigen Begriffen oder von Generalklauseln bestehen (auch in besonders eingriffsintensiven Bereichen) jedenfalls dann keine Bedenken, wenn sich mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch Berücksichtigung des Normzusammenhangs oder aufgrund einer gefestigten höchstrichterlichen Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für eine Auslegung und Anwendung der Norm gewinnen lässt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 9.2.2022, 2 BvL 1/20, BVerfGE 160, 284, juris Rn. 95).

Bei Anwendung dieses in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannten Maßstabs ist der Grundsatz der Bestimmtheit und Klarheit gesetzlicher Bestimmungen durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht verletzt.

Das Verwenden abstrakter Regelungen und unbestimmter Rechtsbegriffe ist im Kontext des Bauordnungsrechts, das im Vorfeld eine Vielzahl denkbarer Anwendungsfälle erfassen will, grundsätzlich nicht zu beanstanden. Derartige unbestimmte Rechtsbegriffe finden sich auch im geltenden Bauordnungsrecht, ohne dass diese in der baubehördlichen Praxis oder Rechtsprechung wegen fehlender Bestimmtheit Probleme aufwerfen. In Bezug auf die Errichtung von Werbeanlagen besteht für die Normadressaten kein gesteigertes Bedürfnis, sich vorausschauend auf die Rechtslage einzurichten, da vor Errichtung einer Werbeanlage deren bau(ordnungs)rechtliche Zulässigkeit ohnehin konkret zu prüfen ist.

Auch die von dem Beteiligten zu 1. gerügten einzelnen Formulierungen begegnen im Ergebnis keinen Bedenken. Bei dem in § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 HBauO-E enthaltenen Tatbestandsmerkmal „in die freie Landschaft wirken“ handelt es sich um eine Generalklausel, mit der der Gesetzentwurf im Hinblick auf die Vielfalt möglicher Konstellationen baulicher Anlagen im öffentlichen Raum die missbilligten Auswirkungen von Werbeanlagen in unbedenklicher Weise umschrieben hat. Die Formulierung ist zwar bislang in der Hamburgischen Bauordnung nicht enthalten. Sie ist allerdings in § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 der Musterbauordnung (zuletzt geändert durch Beschluss der Bauministerkonferenz v. 22./23.9.2022; MBO) vorgesehen und Bestandteil des Bauordnungsrechts anderer Länder (siehe z.B. Art. 57 Abs. 1 Nr. 12 g] der Bayerischen Bauordnung, § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 der Bauordnung für Berlin, § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 der Bremischen Landesbauordnung, § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 der Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein, jeweils in der aktuellen Fassung). Dementsprechend war sie bereits Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen (vgl. nur OVG Münster, Beschl. v. 12.9.2002, 10 B 1530/02, juris Rn. 4 f. zur Definition des Begriffs „freie Landschaft“). Dies zeigt einerseits, dass sich die vom Beteiligten zu 1. im Zusammenhang mit dem Begriff aufgeworfenen Fragen durch Auslegung lösen lassen, und trägt andererseits zu deren Handhabbarkeit weiter bei.

Gleiches gilt für die Begriffe „kulturelle Veranstaltungen“ in § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 und § 13 Abs. 5 Satz 2 HBauO-E (vgl. § 10 Abs. 4 Satz 1 MBO), „den Ausblick auf begrünte Flächen verdecken“ und „die Gestaltung und die architektonische Gliederung baulicher Anlagen stören“ in § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 HBauO-E (vgl. zu beiden Begriffen bspw. § 10 Abs. 2 Satz 2 der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen). Auch diese Begriffe lassen sich im Wege der Auslegung hinreichend bestimmen. So ist bei der Auslegung neben einem im Zweifel

grundrechtsschonenden Verständnis etwa auch der Rückgriff auf das Verständnis von entsprechenden Regelungen in anderen Normen denkbar (vgl. z.B. § 2 Abs. 1 Nr. 3 der Gebührenordnung für die Verwaltung und Benutzung der öffentlichen Wege, Grün- und Erholungsanlagen vom 6. Dezember 1994 [HmbGVBl. S. 385, zuletzt geändert am 5.12.2023, HmbGVBl. S. 391, 392] für den Begriff „kulturelle Veranstaltung“). Im Hinblick auf „kulturelle Veranstaltungen“ ist es zudem naheliegend, auf den „kulturellen Zweck“ abzustellen, der als Begriff unter anderem im Baurecht (vgl. bspw. § 5 Abs. 2 Nr. 2 a] BauGB, § 2 bis § 9 BauNVO) breite Verwendung findet.

Auch die Begriffe „mangels Auslastung“ in § 13 Abs. 2 Satz 4 HBauO-E und „jeweils freie Flächen“ in § 13 Abs. 5 Satz 2 HBauO-E, die jeweils die Situation betreffen, dass Flächen frei bleiben, die für privilegierte Werbung vorgesehen sind, und vorsehen, dass diese Flächen auch für andere Werbung verwendet werden können, lassen keine Zweifel an ihrer hinreichenden Bestimmbarkeit aufkommen. Der Begriff der „jeweils freien Fläche“ findet sich auch in § 10 Abs. 4 Satz 1 2. Halbsatz MBO sowie in anderen Landesbauordnungen (vgl. nur § 10 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 Bremische Landesbauordnung, § 10 Abs. 4 Satz 1 Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen). In Bezug auf die vom Beteiligten zu 1. aufgeworfenen Fragen können die Formulierungen durch Auslegung soweit eingegrenzt werden, dass die hinreichende Bestimmtheit der Norm noch gewahrt ist. Hier kann etwa der von der Regelung verfolgte Zweck herangezogen werden.

Auch in der Vorlage auftretende augenscheinliche Widersprüche lassen sich im Wege der Auslegung auflösen, sodass auch diesbezüglich die Bestimmtheit der Norm gewahrt bleibt. Augenscheinlich widersprüchliche Regelungen kommen in der Rechtspraxis auch bei in Kraft getretenen Gesetzen vor. Diese sind aber dann nicht mangels Bestimmtheit verfassungswidrig, wenn sich solche Widersprüche im Wege der Auslegung auflösen lassen.

Anders als der Beteiligte zu 1. meint, ist die Regelung in Anlage 2 I Nr. 11.4 HBauO-E für sich genommen schon nicht widersprüchlich. Die Norm regelt nur die Verfahrensfreiheit. Die Entscheidung darüber, ob eine Werbeanlage zulässig ist, wird hierdurch nicht tangiert. Zudem lässt sich der Norm eine Begrenzung ihrer Anwendbarkeit auf die Regelung in § 13 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 c) HBauO-E nicht entnehmen. Naheliegend ist nach ihrem Wortlaut, sie etwa auch auf Werbeanlagen nach § 13 Abs. 6 HBauO-E anzuwenden, die bis zur unteren Dachkante zulässig sind.

Ebenso wenig lässt sich den Regelungen in § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 8 c) HBauO-E (Zulässigkeit bestimmter Werbeanlagen unter Brücken) und § 13 Abs. 3 Nr. 5 HBauO-E (Unzulässigkeit von

Werbeanlagen an Brücken) ein unauflösbarer Widerspruch entnehmen, auch wenn bei der derzeit geltenden Regelung in § 13 Abs. 3 Nr. 3 HBauO der Begriff „an Brücken“ weit verstanden wird. So lässt sich der daraus entstehende scheinbare Widerspruch etwa im Wege der systematischen Auslegung ohne Weiteres auflösen.

b) Der Gesetzentwurf wahrt die an die Formulierungen eines Gesetzes und seine Begründung zu stellenden Anforderungen, die sich aus Art. 3 Abs. 1 HV zum Schutz der Freiheit der Stimmberechtigten ergeben.

aa) Eine auf Erlass eines Gesetzes gerichtete Volksinitiative und ihre nach § 2 Abs. 2 Satz 1 VAbstG vorgeschriebene Begründung unterliegen zum Schutz der Freiheit der Stimmberechtigten, sich für oder gegen eine Unterstützung zu entscheiden, Anforderungen, die sich aus dem Demokratieprinzip, Art. 3 Abs. 1 HV, ergeben. Diese gelten wegen der erheblichen Bedeutung der vorherigen Zustimmung der Stimmberechtigten auch in den dem Volksentscheid vorangehenden Stadien von Volksinitiative und Volksbegehren (HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20, LVerfGE 33, 273, juris Rn. 38; vgl. auch HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, LVerfGE 31, 215, juris Rn. 103; HVerfG, Urt. v. 12.7.2023, 12/20, juris Rn. 57).

Die Vorlage muss grundsätzlich einen abstimmungsfähigen Inhalt enthalten, d.h. eine Frage, die mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden kann (BayVerfGH, Urt. v. 15.12.1976, Vf. 56-IX-76, VerfGHE BY 29, 244, juris Rn. 42). Denn ein Diskurs über den vorgelegten Entwurf, der zu einer Änderung, Ergänzung oder teilweisen Annahme führen kann, ist nicht möglich (BayVerfGH, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 109). Darüber hinaus muss der Gesetzentwurf so formuliert sein, dass der Inhalt der Materie verständlich ist (BayVerfGH, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, VerfGHE BY 72, 113, juris Rn. 109), d.h. er muss sich nicht nur von den interessierten Bürgerinnen und Bürgern, sondern von der Gesamtheit der abstimmenden Bürgerinnen und Bürger eindeutig und zweifelsfrei aus der Fassung des Gesetzentwurfs entnehmen lassen (Brem StGH, Entsch. v. 9.7.1986, 2/85, StGHE BR 4, 96, juris Rn. 65; BayVerfGH, Entsch. v. 10.3.1978, Vf. 132-IX-77, VerfGHE BY 31, 77, juris Rn. 75). Die Fragestellung muss dabei widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und in diesem Sinne aus sich heraus verständlich sein. Je komplexer, weiträumiger und abstrakter die Materie ist, umso wichtiger werden Klarheit und Eindeutigkeit des Abstimmungstextes, um die unverfälschte Abbildung des demokratischen Willens zu gewährleisten (HVerfG, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, LVerfGE 16, 232, juris Rn. 78 ff.). Aus dem

Gesetzentwurf und der Begründung müssen sich die Auswirkungen des Vorhabens überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen lassen (BayVerfGH, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, VerfGHE BY 72, 113, juris Rn. 109). Die Behauptung unzutreffender Tatsachen ist ebenso unzulässig (BayVerfGH, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, VerfGHE BY 72, 113, juris Rn. 110) wie die unzutreffende oder unvollständige Erläuterung der geltenden Rechtslage (BayVerfGH, Entsch. v. 13.4.2000, Vf. 4-IX-00, VerfGHE BY 53, 81, juris Rn. 152; Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, VerfGHE BY 72, 113, juris Rn. 110) oder andere irreführende oder unrichtige Behauptungen (vgl. VerfGH Thüringen, Urt. v. 10.4.2013, 22/11, LVerfGE 24, 539, juris Rn. 50). Die Grenze einer sachlich vertretbaren Darstellung des Anliegens des Volksbegehrens ist danach jedenfalls dann überschritten, wenn die Folgen einer angestrebten Änderung so lückenhaft oder missverständlich dargestellt werden, dass die Bürger, soweit sie nicht über spezielle Vorkenntnisse verfügen, den eigentlichen Inhalt des Vorschlags nicht erfassen können und so geradezu in die Irre geführt werden (vgl. HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20, LVerfGE 33, 273, juris Rn. 40; BayVerfGH, Entsch. v. 13.4.2000, Vf. 4-IX-00, VerfGHE BY 53, 81, juris Rn. 152; VerfGH Berlin, Beschl. v. 27.10.2008; 86/08, LVerfGE 19, 39, juris Rn. 64). Unschädlich sind hingegen im Sinn des politischen Anliegens „gefärbte“ Tatsachenmitteilungen und Erläuterungen bzw. plakative Argumentationen (BayVerfGH, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41-IX-19, juris Rn. 110; vgl. insgesamt hierzu bereits HVerfG, Urt. v. 12.7.2023, 12/20, juris Rn. 58).

Maßgeblich für die Auslegung der Volksinitiative sind dabei deren Wortlaut und Begründung, (vgl. HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20, LVerfGE 33, 273, juris Rn. 51; ferner HVerfG, Urt. v. 30.11.2005, 16/04, LVerfGE 16, 232, juris Rn. 78, HVerfG, Urt. v. 12.7.2023, 12/20, juris Rn. 59; HVerfG, Urt. v. 8.12.2023, 4/22, juris Rn. 100). Zu beurteilen ist grundsätzlich derjenige Inhalt, den ihr Stimmberechtigte im Zeitpunkt einer Entscheidung über die Unterstützung der Volksinitiative bei verständiger Betrachtungsweise begeben konnten und mussten bzw. bei der Durchführung des Volksbegehrens begeben können und müssen (vgl. HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20, LVerfGE 33, 273, juris Rn. 51 mwN; ferner Urt. v. 30.11.2005, 16/04, LVerfGE 16, 232, juris Rn. 78; VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, LVerfGE 24, 26, juris Rn. 76). Dabei ist der Blickwinkel eines objektiven Betrachters bzw. einer objektiven Betrachterin und der Verständnishorizont eines oder einer rechtsunkundigen Stimmberechtigten zugrunde zu legen (HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20, LVerfGE 33, 273, juris Rn. 51 mwN; HVerfG, Urt. v. 28.4.2023, 12/20, juris Rn. 59; HVerfG, Urt. v. 8.12.2023, 4/22, juris Rn. 100). Auf die Vorstellung der Initiatoren und Initiatorinnen oder deren im Gerichtsverfahren abgegebene Erklärungen kommt es nicht an. Denn die Volksinitiative erhält

ihre und das Volksbegehren seine Legitimation nicht aus der Gruppe der Vorschlagenden, sondern aus der Unterstützung durch die Stimmberechtigten (vgl. HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE15, 221, juris Rn. 61).

bb) Diesen Anforderungen wird der Gesetzentwurf der Volksinitiative „Hamburg Werbefrei“ gerecht. Er ist in allen wesentlichen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus hinreichend verständlich. Der eigentliche Inhalt des Gesetzentwurfs lässt sich auch durch einen rechtsunkundigen Stimmberechtigten jedenfalls in seinem wesentlichen Inhalt erfassen. In der Begründung werden auch die erwarteten Auswirkungen so deutlich dargestellt, dass die Stimmberechtigten die Vor- und Nachteile der Vorlage hinreichend nachvollziehen können. Eine Verschleierung der Rechtslage oder eine Irreführung der Stimmberechtigten findet nicht statt.

Das Ziel der Initiative, eine erhebliche Einschränkung der Zulässigkeit von Werbeanlagen zu erreichen, wird in der Begründung zum Entwurf an prominenter Stelle erläutert (Allgemeiner Teil der Begründung, dort unter Nr. 2.). Darin wird insbesondere hinreichend klar dargestellt, dass eine Reduzierung der Anzahl der Werbeanlagen, das Setzen gestalterischer Vorgaben und ein grundsätzliches Verbot von digitalen Werbeanlagen und Wechsellichtanlagen beabsichtigt ist. Nicht zuletzt wird die Zielsetzung auch durch den – plakativ – gewählten Namen der Volksinitiative deutlich. Zwar ist die Regelungssystematik des Gesetzentwurfs mit zahlreichen Ausnahmen und Rückausnahmen durchaus komplex, er erfasst aber auch nur einen eng umgrenzten Regelungsbereich. So wird zunächst in § 13 Abs. 2 HBauO-E ein Katalog grundsätzlich zulassungsfähiger Werbeanlagen aufgeführt. In Absatz 3 Satz 1 erfolgen dann nach allgemeinen Kriterien bzw. für bestimmte Stadtteile wieder Einschränkungen mit einer Rückausnahme in Satz 2. In den Absätzen 4 bis 6 erfolgen sodann Modifikationen der allgemeinen Regelungen für Werbeanlagen in bestimmten Baugebietstypen. In den Absätzen 7 und 8 werden schließlich Werbeanlagen, die dem Denkmalschutz unterliegen, Wahlwerbung sowie Werbung für Volksbegehren, Volksentscheide und Bürgerentscheide für einen bestimmten Zeitraum von den neuen Beschränkungen ausgenommen. Dieses Regelungskonzept wird allerdings im Besonderen Teil der Begründung auch erläutert (s. Begründung zu § 13 Abs. 2). Insbesondere werden in der Begründung Bezüge zur bisherigen Regelung hergestellt (s. bspw. Begründung zu § 13 Abs. 3, zu Abs. 4, zu Abs. 8). Auch wird nicht verschleiert, dass digitale Werbeanlagen weitgehend verboten werden sollen. Dies ergibt sich nicht nur ausdrücklich aus Abschnitt 2 des Allgemeinen Teils der Begründung, sondern wird auch im Besonderen Teil der

Begründung (Begründung zu Abs. 3 Nr. 3) ausführlich dargestellt und mit einer Auflistung von Fällen, in denen digitale Werbeanlagen noch zulässig sein sollen, erläutert. Unklarheiten ergeben sich auch nicht aus der im Wesentlichen unverändert bleibenden Regelung in § 13 Abs. 3 Nr. 6 HBauO-E (bislang § 13 Abs. 3 Nr. 4 HBauO).

Auch die Aussage, dass „den werbetreibenden Unternehmen durch die noch zulassungsfähigen Werbeanlagen ein ausreichendes Betätigungsfeld verbleibe“, ist nicht irreführend. Zwar soll die Zulässigkeit von Werbeanlagen nach dem Entwurf ganz erheblich eingeschränkt, aber nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Die Angabe, dass ein Betätigungsfeld noch verbleibt, ist damit nicht unzutreffend. Was in diesem Zusammenhang als „ausreichend“ anzusehen ist, ist eine Frage der Bewertung. Die diesbezügliche Darstellung spiegelt ersichtlich die Auffassung der Initiatorinnen und Initiatoren wider. Insbesondere wird offengelegt, dass das Geschäftsmodell der Vermarktung von Fremdwerbung in seiner Lukrativität abnehmen wird (Allgemeiner Teil der Begründung, dort unter Nr. 4.).

Schließlich verschweigt die Vorlage auch nicht mögliche negative Auswirkungen des Gesetzentwurfs. So werden im Allgemeinen Teil der Begründung die mit den Werberechtsverträgen der Freien und Hansestadt Hamburg verbundenen Einnahmen thematisiert und mit der Angabe der gesamten im Jahr 2019 erzielten Einnahmen hinreichend konkretisiert (Allgemeiner Teil der Begründung, dort unter Nr. 8.). Ferner erweckt die Begründung nicht den Eindruck, dass es möglich wäre, dass die Einnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg aus Werberechtsverträgen gleichbleiben könnten. Dies lässt sich auch nicht der Wendung „Sofern Einnahmen auf Grund der Gesetzesänderung wegfallen“ entnehmen. Aus dem diesbezüglichen Abschnitt, insbesondere aus den Formulierungen, dass „[e]ine genaue Bezifferung der wegfallenden Einnahmen [...] nicht möglich“ und „[e]in gesamter Wegfall der Einnahmen [...] nicht zu befürchten“ sei, geht unzweifelhaft hervor, dass nach Auffassung der Volksinitiative mit einem (nicht bezifferbaren) Einnahmeausfall zu rechnen sei.

Die im Gesetzentwurf enthaltenen Ausnahmeregelungen sind nicht widersprüchlich. Aus dem Wortlaut des Gesetzentwurfs und der Begründung ergibt sich, dass sich § 69 Abs. 3 HBauO-E nur auf Ausnahmen nach § 69 Abs. 1 HBauO und nicht etwa auf in § 13 HBauO-E selbst vorgesehene Ausnahmeregelungen bezieht. Gleiches gilt für die in § 84 Abs. 3 HBauO-E vorgesehenen befristeten Ausnahmeregelungen. Ein Verständnis dahingehend, dass mit § 69 Abs. 3 HBauO-E auch diese erfasst werden sollten, stünde klar im Widerspruch zum Wortlaut der Vorschrift und wäre auch sonst zumindest fernliegend.

Schließlich stellen sich die übrigen vom Beteiligten zu 1. aufgezeigten Regelungen nicht als in relevanter Weise widersprüchlich dar. So sind § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 b) und § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 5 bis 7 HBauO-E nicht irreführend, weil sich jedenfalls aus einfachen systematischen Erwägungen ergibt, dass auch die dort genannten Gegenstände grundsätzlich Werbeanlagen im Sinne der Norm sein sollen. Im Übrigen sieht auch der geltende § 13 Abs. 4 Nr. 3 HBauO eine ausdrückliche Ausnahme von Auslagen und Dekorationen in Fenstern und Schaukästen vor. Auch rechtsunkundige Stimmberechtigte werden bei der Lektüre der Norm davon ausgehen, dass es sich bei den genannten Gegenständen um – grundsätzlich zulässige – Werbeanlagen handeln müsse. Als klarstellender Hinweis ist auch die Bestimmung in Anlage 2 I Nr. 11 HBauO-E nicht zu beanstanden. Insbesondere ist ersichtlich, dass mit dem Verweis auf andere Vorschriften auch ein anderes Gesetz als die Hamburgische Bauordnung gemeint sein kann.

Schließlich ist es nicht irreführend, dass die Stimmberechtigten nicht auf die Ergänzung des Schutzguts der „Leichtigkeit des Verkehrs“ in § 13 Abs. 3 Nr. 2 HBauO-E gesondert hingewiesen werden. Es handelt sich nach § 19 Abs. 2 HBauO um einen allgemeinen Grundsatz, dass bauliche Anlagen (oder deren Nutzung) die Sicherheit und Leichtigkeit des öffentlichen Verkehrs nicht gefährden dürfen, sodass es sich bei dieser Ergänzung nicht um einen wesentlichen Punkt handelt.

c) Das beabsichtigte Volksbegehren verstößt auch nicht gegen das sich aus dem Demokratieprinzip ergebende Koppelungsverbot.

aa) Aus dem Demokratieprinzip folgt, dass Materien, die nicht in einem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang stehen, nicht in demselben Volksbegehren miteinander gekoppelt werden dürfen (hierzu und zum Folgenden HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 190 ff.; BayVerfGH, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris Rn. 40 ff. mwN). Echte Mitwirkung an einem Volksbegehren setzt voraus, dass die Stimmberechtigten bei den Einzelakten des Gesetzgebungsvorgangs ihren Willen deutlich, unverkürzt und unverfälscht zum Ausdruck bringen können. Diese Notwendigkeit besteht, da das Volk als solches nicht organisiert ist und seinen Willen bei der Volksgesetzgebung nur in Form von Abstimmungen zu Vorlagen äußern kann, die inhaltlich notwendigerweise von wenigen Personen vorbereitet werden. Da das Volk in seiner Meinungskundgabe zur Abstimmung auf die Entscheidungsvarianten „Ja“ oder „Nein“ beschränkt ist, ist es geboten,

sachlich und inhaltlich nicht unmittelbar zusammenhängende Materien getrennt zur Abstimmung zu stellen, um eine möglichst differenzierte Willensbildung des Volkes zu ermöglichen. Im Übrigen soll das Koppelungsverbot auch der Gefahr entgegenwirken, dass Regelungen und andere Vorlagen die erforderliche Mehrheit nur im Gefolge der Verbindung mit einem populären und damit zugkräftigen Einzelbegehren erreichen (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 190; BayVerfGH, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris Rn. 43).

Ob ein in diesem Sinne sachlich-inhaltlicher Zusammenhang besteht, ist nicht anhand der Intention oder formaler Kriterien, insbesondere des (äußeren) Zusammenhangs einer entworfenen Regelung zu ermitteln, sondern anhand ihres materiellen Inhalts (auch hierzu HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 191; BayVerfGH, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris Rn. 47). Nur wenn sich die vorgesehenen Regelungen eines Gesetzentwurfs auf einen umgrenzbaren Bereich beschränken, wenn sie nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen, also eine „Einheit der Materie“ gegeben ist, kann von einem sachlichen Zusammenhang der Regelungsmaterie gesprochen werden (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 191; BayVerfGH, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 44, s. auch VerfGH Berlin, Beschl. v. 18.11.2020, VerfGH 173/19, juris Rn. 16). Bloße Indizwirkung kann hierbei haben, ob einzelne Teile der vorgeschlagenen Regelung jeweils für sich einen eigenständigen Entwurf darstellen könnten.

Damit ist zugleich klargestellt, dass verschiedene Regelungsmaterien nicht allein deshalb zu einem sachlich zusammenhängenden Gesetzeswerk werden, weil sie einer gemeinsamen Zielsetzung dienen. Auch dann, wenn Motivation und Abänderungstendenz deckungsgleich sind, müssen verschiedene Materien getrennt zur Abstimmung gestellt werden (BayVerfGH, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris Rn. 45), um dem Volk als Souverän eine differenzierte Willensbildung jeweils gesondert zu ermöglichen (HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, 2/16, LVerfGE 27, 267, juris Rn. 192).

bb) Diesen Vorgaben widerspricht der Gesetzentwurf nicht. Die vorgesehene Privilegierung von Werbung für kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen in § 13 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 5 Satz 2 HBauO-E steht in engem sachlichem Zusammenhang mit der Neuregelung, die zum Ziel hat, eine Reduzierung von Werbeanlagen zu erreichen. In der erweiterten Zulassung von Werbung für solche Veranstaltungen liegt nicht die gesonderte

Regelung einer anderen Materie. Vielmehr schlägt sich in ihr die vom Gesetzentwurf getroffene Abwägung von gestalterischen Aspekten mit dem Informationsinteresse der Bevölkerung nieder (s. Gesetzentwurf, Allgemeiner Teil der Begründung, dort unter Nr. 2.). Trotz des von der Volksinitiative allgemein verfolgten Ziels der Reduzierung von Werbung sollen wegen des Informationsinteresses der Bevölkerung Werbeanlagen für bestimmte Veranstaltungen dort zulässig bleiben, wo dies nach dem verfolgten gestalterischen Konzept eigentlich nicht mehr möglich sein sollte. Mit der Privilegierung, die zudem nur Werbeanlagen an bestimmten Orten bzw. in Gebieten eines bestimmten Typs betrifft, wird daher im Kern keine andere Regelungsmaterie verfolgt. Darüber hinaus greift der Entwurf in der Sache auch die im derzeit gültigen § 13 Abs. 3 Satz 2 HBauO enthaltene Ausnahme für Werbeanlagen, die dem Wohl der Allgemeinheit dienen, auf und führt diese in veränderter Gestalt und Umfang fort.

d) Die Vorlage verstößt – mit Ausnahme von § 84 HBauO-E – nicht gegen vom Verfassungsgericht zu prüfende Vorgaben des Grundgesetzes (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949, BGBl. S. 1, zuletzt geändert am 19.12.2022, BGBl. I S. 2478; GG). Die Gesetzgebungskompetenz für den gegenständlichen Gesetzentwurf liegt bei den Ländern und damit hier bei der Freien und Hansestadt Hamburg (hierzu aa]). Ein Verstoß gegen Grundrechte kann nur in Bezug auf § 84 HBauO-E festgestellt werden (hierzu bb]).

aa) Das Bestehen einer Gesetzgebungskompetenz der Freien und Hansestadt Hamburg ist vom Verfassungsgericht zu prüfen. Dies folgt aus § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG, wonach das Verfassungsgericht auch darüber entscheidet, ob eine zustande gekommene Volksinitiative mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Hierzu gehören auch die für die Länder zwingenden und dort unmittelbar geltenden Vorgaben des Grundgesetzes einschließlich der Bestimmungen zur Gesetzgebungskompetenz (vgl. HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, LVerfGE 30, 141, juris Rn. 71; HVerfG, Urt. v. 12.7.2023, 12/20, juris Rn. 38; HVerfG, Urt. v. 1.9.2023, 3/22, juris Rn. 75)

Die Freie und Hansestadt Hamburg verfügt über die erforderliche Gesetzgebungskompetenz.

Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die Abgrenzung der

Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich gemäß Art. 70 Abs. 2 GG nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung. Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 71 GG). Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes werden insbesondere in Art. 74 GG benannt.

Die Zuordnung einer Regelung zu einem Kompetenztitel erfolgt grundsätzlich anhand ihres (unmittelbaren) Regelungsgegenstandes, ihrer Wirkungen und Adressaten sowie des Normzwecks (BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021, 2 BvF 1/20, BVerfGE 157, 223, juris Rn. 104 ff. mwN; Urt. v. 7.7.1992, 1 BvL 51/86, BVerfGE 87, 1, juris Rn. 118 ff.). Bei einer Zuordnung von Gesetzesmaterien zu Kompetenznormen dürfen die einzelnen Vorschriften eines Gesetzes allerdings nicht isoliert betrachtet werden. Eine gesetzliche Regelung ist – ihrem Hauptzweck entsprechend – dem Kompetenztitel zuzuordnen, den sie speziell und nicht lediglich allgemein behandelt, wobei die Regelung in ihrem – kompetenzbegründenden – (Gesamt-)Sachzusammenhang zu erfassen ist. Dass der Gegenstand eines Kompetenztitels reflexartig berührt oder als Annex behandelt wird, genügt insoweit nicht (BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021, 2 BvF 1/20, BVerfGE 157, 223, juris Rn. 105).

Die von der Volksinitiative angestrebte gesetzliche Regelung zur Neufassung der Bestimmung über die baurechtliche Zulässigkeit von Werbeanlagen betrifft verschiedene Regelungsgegenstände.

Eine Bundeszuständigkeit ergibt sich zunächst nicht aus einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Wirtschaft“ gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Der Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weit zu verstehen (BVerfG, Beschl. v. 29.4.1958, 2 BvO 3/56, BVerfGE 8, 143, juris Rn. 13). Er erfasst alle Normen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung regeln und enthält damit auch die Gesetzgebungskompetenz für Vorschriften des Werberechts, soweit der Regelungsgegenstand schwerpunktmäßig von wirtschaftlicher Natur ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.1.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, juris Rn. 101 ff.). Der Gesetzentwurf der Volksinitiative nimmt nicht allgemein Bezug auf Werbung im wirtschaftlichen Sinne, sondern auf Werbeanlagen als bauliche Anlagen im Sinne der Hamburgischen Bauordnung. Die mit dem Gesetzentwurf angestrebte Änderung zielt auf Werbeanlagen als exponierte Orte der Öffentlichkeit im baurechtlichen Kontext und dient schwerpunktmäßig der Gestaltung des öffentlichen Raums.

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich des Weiteren nicht aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für Regelungen der Bodennutzung und des Städtebaurechts nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG. Die konkurrierende Gesetzeszuständigkeit des Bundes für Regelungen der Bodennutzung und des Städtebaurechts umfasst auch das Bauplanungsrecht. Es regelt die Flächennutzung und dient der Vorbereitung und Leitung der Bebauung von Grundstücken. In Abgrenzung zum Bauplanungsrecht dient das den Landesgesetzgebern zugewiesene Bauordnungsrecht objektbezogen der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie der äußeren Gestaltung baulicher Anlagen (BVerfG, Beschl. v. 28.10.1975, 2 BvL 9/74, BVerfGE 40, 261, juris Rn. 21).

Das Bundesverwaltungsgericht stellt in seiner Rechtsprechung zur Zuordnung zum Bauordnungs- oder Bauplanungsrecht maßgeblich auf die gesetzgeberische Zielsetzung ab (BVerwG, Urt. v. 28.4.1972, IV C 11.69, BVerwGE 40, 94; BVerwG, Urt. v. 11.10.2007, 4 C 8.06, BVerwGE 129, 318, juris Rn. 13 f.).

Der Gesetzentwurf der Volksinitiative enthält unter Zugrundelegung dieses Maßstabs keinen flächenbezogenen Regelungsinhalt, sondern regelt als objektbezogene Norm die äußere Gestaltung von Werbeanlagen. Die Bestimmungen des Gesetzentwurfs zielen nicht unmittelbar auf die Nutzung von Grund und Boden, sondern verfolgen ausweislich der Entwurfsbegründung das Ziel, „ein ausgewogenes Verhältnis zwischen gestalterischen Aspekten, dem Informationsinteresse der Bevölkerung und den Interessen der Wirtschaft an der Wahrnehmbarkeit im öffentlichen Raum herzustellen“. Maßgeblicher Gegenstand der Regelung ist nicht die Nutzung von Grund und Boden, sondern die Gestaltung der darauf aufgetragenen Anlagen zu dem Zweck, den öffentlichen Raum von der optischen Dominanz von Werbung weitgehend freizuhalten. Zielrichtung ist es hier, Einfluss auf das Ortsbild zu nehmen, dies jedoch nicht in Bezug auf die Nutzung von Grund und Boden, sondern mit Blick auf die konkrete objektbezogene Gestaltung.

Aus den von der Initiative darüber hinaus verfolgten Zielen der Steigerung der Verkehrssicherheit sowie des Umwelt- und Klimaschutzes, die in der Vorlage im Allgemeinen Teil der Begründung unter Nummer 6 („Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit“) und Nummer 7 („Auswirkungen auf Umwelt und Klima“) Erwähnung finden, folgt kompetenzrechtlich nichts anderes. Diese Ziele stellen ausweislich der Begründung nicht den Kern des Gesetzentwurfs dar. Zudem würden sie als Schutz vor Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung gleichfalls in die Landeskompetenz fallen.

bb) Das Verfassungsgericht hat auch zu prüfen, ob Gesetzentwürfe von Volksinitiativen mit den Grundrechten aus dem Grundgesetz vereinbar sind (hierzu aaa]). Der Gesetzentwurf der Beteiligten zu 3. ist mit Ausnahme von § 84 HBauO-E mit der Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG (hierzu bbb]), der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG (hierzu ccc]) der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG (hierzu ddd]) und dem Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG (hierzu eee]) vereinbar.

aaa) Das Verfassungsgericht prüft, ob eine zustande gekommene Volksinitiative gegen Grundrechte verstößt. Die Grundrechte des Grundgesetzes gehören zum nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG zu prüfenden höherrangigen Recht. Dieses umfasst die zwingenden und unmittelbar geltenden Vorgaben des Grundgesetzes (HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, LVerfGE 31, 221, juris Rn. 114 ff.) und damit auch die Grundrechte (David in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, Art. 50, Rn. 36), die von der Landesgesetzgebung, also auch von Volksinitiativen, zu beachten sind (Art. 1 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 HV).

Eine Beschränkung der mit § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG dem Verfassungsgericht eingeräumten Prüfungskompetenz und des diesem vorgegebenen Prüfungsauftrags enthält der Wortlaut des § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG nicht. Sie ergibt sich auch nicht aus der Entstehungsgeschichte der Norm oder aus deren Sinn und Zweck: Die Entstehungsgeschichte des § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG lässt, wie das Verfassungsgericht bereits in der Entscheidung vom 4. Dezember 2020 (4/20) zur Frage der Überprüfung eines Volksgesetzentwurfs auf seine Vereinbarkeit mit für die Länder zwingenden und dort unmittelbar geltenden Vorgaben des Grundgesetzes ausgeführt hat, vielmehr erkennen, dass nach der zugrundeliegenden Vorstellung eine umfassende verfassungsgerichtliche Prüfung von Volksbegehren erfolgen sollte. Auch Verstöße gegen „höherrangiges Recht (Europa- wie Bundesrecht)“ seien zu prüfen (dazu im Einzelnen HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, LVerfGE 31, 221, juris Rn. 115; HVerfG, Urt. v. 8.12.2023, 4/22, juris Rn. 107).

Zum Zweck der Regelung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG hat das Verfassungsgericht in der Entscheidung überdies ausgeführt, dass die verfassungsgerichtliche Prüfung der Vereinbarkeit einer Volksinitiative mit höherrangigem Recht insbesondere der Vermeidung des erheblichen organisatorischen und finanziellen Aufwands diene, der für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid entstände, wenn ein Verstoß gegen höherrangiges Recht erst nachträglich in einem gegen das zustande gekommene Gesetz gerichteten

verfassungsgerichtlichen Verfahren festgestellt werden könnte (HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, LVerfGE 31, 221, juris Rn. 116 f. m. Verw. auf VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, LVerfGE 24, 26, juris Rn. 55; HVerfG, Urt. v. 8.12.2023, 4/22, juris Rn. 108). Ferner wären bei einer nachträglichen verfassungsgerichtlichen Kassation eines durch Volksentscheid erlassenen Gesetzes Belastungsproben für die Verfassungsordnung und eine Gefährdung der Akzeptanz richterlicher Entscheidungen zu befürchten (HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, LVerfGE 31, 221, juris Rn. 116 f. mwN; vgl. dazu noch BayVerfGH, Entsch. v. 14.8.1987, Vf. 55-IX-87, NVwZ 1988, 242; HVerfG, Urt. v. 8.12.2023, 4/22, juris Rn. 108).

Insoweit besteht auch kein Konflikt mit der Entscheidungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts. Die Prüfungskompetenz des (Hamburgischen) Verfassungsgerichts bei Entscheidungen über die Durchführung von Volksbegehren gibt das Landesverfassungsrecht mit Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV und Art. 50 Abs. 6 HV vor; mit Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV vermittelt es zudem die Grundlage für die einfachgesetzliche nähere Bestimmung des Prüfungsmaßstabs durch § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG. Dies begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, da die Bestimmung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Volksbegehren ebenso wie deren Anwendung Teil der Verfassungsautonomie und damit Sache der Länder ist (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 24.3.1982, 2 BvH 1/82, BVerfGE 60, 175-215, juris Rn. 118; Beschl. v. 7.5.2001, 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332, juris Rn. 67; BVerfG, BayVerfGH, Entsch. v. 14.6.1985, Vf. 20-IX-85, VerfGHE BY 38, 51, juris Rn. 87; VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, LVerfGE 24, 26, juris Rn. 59 mwN; HVerfG, Urt. v. 8.12.2023, 4/22, juris Rn. 110).

Eine fehlende Befugnis, im Rahmen der hiernach eröffneten landesverfassungsgerichtlichen Streitigkeiten Bundesrecht anzuwenden oder auszulegen, lässt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.5.2001, 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332, juris Rn. 48, 67; ferner noch BayVerfGH, Entsch. v. 14.6.1985, Vf. 20-IX-85, VerfGHE BY 38, 51, juris Rn. 87; BayVerfGH, Entsch. v. 14.8.1987, Vf. 55-IX-87, VerfGHE BY 40, 94, NVwZ 1988, 242; HVerfG, Urt. v. 8.12.2023, 4/22, juris Rn. 111). Die Regelung des Art. 100 Abs. 3 GG zeigt vielmehr auf, dass das Bundesverfassungsrecht selbst voraussetzt, dass Landesverfassungsgerichte das Grundgesetz auslegen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.5.2001, 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332-391, juris Rn. 67; BayVerfGH, Entsch. v. 14.6.1985, Vf. 20-IX-85, VerfGHE BY 38, 51, juris Rn. 87; VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, juris Rn. 59; HVerfG, Urt. v. 8.12.2023, 4/22, juris Rn. 111). Auch das in Art. 100 Abs. 1 GG bestimmte Prüfungs- und Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts (vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 2 BvR 397/82, BVerfGE 70, 35, juris Rn. 68) ist von dem besonderen Überprüfungsverfahren nach § 26

Abs. 1 Nr. 1 VAbstG nicht betroffen. Denn Gegenstand einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG können nur (zustande gekommene) Landesgesetze sein, nicht hingegen Normentwürfe (vgl. VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, LVerfGE 24, 26, juris Rn. 59 mwN; BayVerfGH, Entsch. v. 14.6.1985, Vf. 20-IX-85, VerfGHE BY 38, 51, juris Rn. 87; BayVerfGH, Entsch. v. 14.8.1987, Vf. 55-IX-87, VerfGHE BY 40, 94, NVwZ 1988, 242; HVerfG, Urt. v. 8.12.2023, 4/22, juris Rn. 111).

Für eine Beschränkung der verfassungsgerichtlichen Überprüfung einer Volksinitiative auf ihre Vereinbarkeit mit Bundesrecht – etwa im Sinne einer Evidenzkontrolle – besteht damit keine Grundlage (HVerfG, Urt. v. 8.12.2023, 4/22, juris Rn. 112). Bei der Prüfung von Gesetzesvorlagen ist allerdings das Gebot zu berücksichtigen, ein Gesetz im Zweifel verfassungskonform auszulegen. Der Respekt vor der gesetzgebenden Gewalt gebietet es, dem Willen des Gesetzgebers im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen soweit wie möglich Rechnung zu tragen. Eine Vorschrift kann nicht für verfassungswidrig erklärt werden, wenn bei mehreren Auslegungsmöglichkeiten einer Norm wenigstens eine zu einem verfassungsgemäßen Ergebnis führt. Die Grenzen der Auslegung ergeben sich aus den anerkannten Auslegungsmethoden. So kann etwa ein Normverständnis, das im Widerspruch zum klar erkennbar geäußerten Willen des Gesetzgebers steht, auch im Wege verfassungskonformer Auslegung nicht begründet werden (BVerfG, Beschl. v. 22.3.2018, 2 BvR 780/16, BVerfGE 148, 69, juris Rn. 150 mwN; jüngst auch im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle BVerfG, Urt. v. 29.11.2023, 2 BvF 1/21, juris Rn. 113). Diese Grundsätze kommen auch bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs einer Volksinitiative zur Anwendung. Auch das Volk ist von der Hamburgischen Verfassung als Gesetzgeber institutionalisiert und mit demokratischer Legitimation ausgestattet. Insbesondere für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen bedeutet dies, dass die Unverhältnismäßigkeit der gesetzlichen Regelung im Einzelfall nur dann angenommen werden kann, wenn sich die vorgeschlagene Regelung bei jeder in Betracht kommenden verfassungskonformen Auslegung als unverhältnismäßig darstellt.

bbb) Der Gesetzentwurf der Volksinitiative ist – mit Ausnahme von § 84 HBauO-E – mit dem Grundrecht der betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer aus Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar. Er stellt insoweit eine verfassungsrechtlich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar. § 84 HBauO-E ist jedoch mit Art. 14 Abs. 1 GG unvereinbar.

(1) Die in § 13 HBauO-E vorgesehene Neuregelungen berühren den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG.

Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG sichert den Grundrechtsberechtigten nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich und ermöglicht ihnen dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung ihres Lebens. Das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentum ist durch Privatnützigkeit und die grundsätzliche Verfügungsbefugnis der Grundrechtsberechtigten über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet. Es soll dem Eigentümer als Grundlage privater Initiative in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein und genießt einen besonders ausgeprägten Schutz, soweit es um die Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht (BVerfG, Beschl. v. 21.11.2023, 1 BvL 6/21, juris Rn. 76; BVerfG, Beschl. v. 16.2.2000, BVerfGE 102, 1, juris Rn. 39, jew. mwN).

Der Gesetzentwurf der Volksinitiative schränkt die verfassungsrechtlich gewährleistete Verfügungsfreiheit der betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer ein. Zum Inhalt des Grundeigentums gehört die Befugnis der Grundrechtsberechtigten, Grundstücke im Rahmen der Gesetze baulich zu nutzen (BVerfG, Beschl. v. 22.5.2001, 1 BvR 1512/97, BVerfGE 104, 1, juris Rn. 36; BVerfG, Beschl. v. 19.6.1973, 1 BvL 39/69, BVerfGE 35, 263, juris Rn. 43). Baugestalterische Regelungen über Werbeanlagen enthalten deshalb Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Regelungen des Gesetzentwurfs beschränken die Möglichkeit zur Nutzung der Grundstücke zu Werbezwecken und grenzen damit die von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Handlungsfreiheit im Bereich der Eigentumsordnung ein.

(2) Dieser Eingriff in den Schutzbereich ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, soweit nicht mit § 84 HBauO-E die Beseitigung bzw. Nutzungseinschränkung bereits errichteter Werbeanlagen angeordnet werden soll.

Der Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmende Gesetzgeber genießt keine unbeschränkte Gestaltungsfreiheit. Vielmehr muss er bei der Verwirklichung seines Regelungsauftrags, mit dem er zugleich die Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) aktualisiert, die Anerkennung des Privateigentums in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG beachten. Er ist, wenn er von der Ermächtigung zur Inhalts- und Schrankenbestimmung Gebrauch macht,

insbesondere verpflichtet, die Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Eine einseitige Bevorzugung oder Benachteiligung steht mit der verfassungsrechtlichen Vorstellung eines sozialgebundenen Privateigentums nicht in Einklang (BVerfG, Urt. v. 23.11.1999, 1 BvF 1/94, BVerfGE 101, 239, juris Rn. 87).

(a) Der Gesetzentwurf dient einem legitimen Regelungsziel. Dabei kommt es im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG nicht darauf an, ob die vom Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Eigentums verfolgten Zielsetzungen in der Verfassung selbst Niederschlag gefunden haben. Der Inhalt des Eigentums ist vielmehr – in den Grenzen der Verfassung – Gegenstand demokratischer Gestaltung. Es ist deswegen nicht zu beanstanden, dass der Gesetzentwurf 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 der Reduzierung von Werbeanlagen sollen hierfür „gestalterische Vorgaben für Werbeanlagen zwecks stadtbildverträglicher Integration und Vermeidung optischer Dominanz von Werbung im Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild“ gemacht und digitale Werbeanlagen und Wechsellichtanlagen grundsätzlich verboten werden. (s. Allgemeiner Teil der Begründung zum Gesetzentwurf, dort unter Nr. 2.). Die Antragserwiderung der Beteiligten zu 3. führt darüber hinaus die als legitim einzuordnenden Ziele des Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutzes sowie den Schutz von Grundrechten Dritter an, die auch im allgemeinen Teil der Begründung in Abschnitten zu den Auswirkungen des Gesetzentwurfs ihren Niederschlag gefunden haben. Durch das Verbot bzw. die Reduzierung insbesondere digitaler, aber auch be- oder hinterleuchteter Werbeanlagen soll die Lichtverschmutzung reduziert und damit verbundene negative Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen und Tieren vermieden werden. Zudem soll Energie eingespart werden. Schließlich verfolgt der Gesetzentwurf den Zweck, Ablenkungen im Straßenverkehr zu vermeiden und sich hieraus ergebende Gefahren einzudämmen.

Diese Zielsetzungen des Gesetzentwurfs reihen sich in zahlreiche Bemühungen ein, den urbanen öffentlichen Raum regulatorisch neu zu vermessen und – jenseits des Ausgleichs privater Nutzungsinteressen – als Raum der Begegnung einer demokratischen Bürgergesellschaft (Allmende) zu stärken. Sie dienen damit nicht allein dem Zweck, ästhetische Vorstellungen umzusetzen. Es geht nicht um die Vorgabe „verstaatlichter Gestaltungsvorstellungen“ (a.A. Brüning/Yasin, NordÖR 2023, 361), wobei konkrete Gestaltungsvorgaben dem Bauordnungsrecht auch nicht fremd sind (vgl. zu auf das sog.

Verunstaltungsverbot zurückzuführenden gestalterischen Vorgaben etwa BVerwG, Urt. v. 11.10.2007, 4 C 8.06, BVerwGE 129, 318, juris Rn. 23 ff.).

Die Neuregelung der Zulässigkeit von Werbeanlagen mit dem Ziel, eine Neuausrichtung der Nutzung des öffentlichen Raums zu bewirken und dabei Belange des Gesundheits-, Klima- und Umweltschutzes stärker zu berücksichtigen, verfolgt öffentliche Interessen. Das Grundeigentum ist im Hinblick auf seine funktionsgerechte Nutzung gemäß Art. 14 Abs. 2 GG besonderen Bindungen unterworfen: Die Unvermehrbarkeit von Grund und Boden verbietet es, seine Nutzung dem freien Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen (BVerfG, Beschl. v. 22.5.2001, 1 BvR 1512/97, BVerfGE 104, 1, juris Rn. 37; BVerfG, Beschl. v. 12.1.1967, BVerfGE 21, 73, juris Rn. 23). Gemäß § 3 Satz 1 HBauO sind Anlagen so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen nicht gefährdet werden. Ebenso ist die gemeindliche Bauleitplanung einer dem Wohl der Allgemeinheit entsprechenden sozialgerechten Bodennutzung verpflichtet (vgl. § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB).

(b) Die Regelungen des Gesetzentwurfs schaffen für noch zu errichtende Anlagen einen Interessenausgleich, der die Belange der betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer hinreichend berücksichtigt. Insbesondere greifen die angestrebten Regelungen nicht unverhältnismäßig in das Eigentum ein.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kommt bei Eingriffen in das Eigentum in einer nach dem jeweiligen Schutzgegenstand gestuften Form zur Anwendung, durch die sich indirekt auch das Ausmaß der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers beim Erlass von Inhalts- und Schrankenbestimmungen ergibt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind dem Gesetzgeber enge Grenzen gezogen, soweit es um die Funktion des Eigentums als Element der Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht. Die individuellen Belange der Eigentümer sind umso stärker zu gewichten, je mehr die jeweils beabsichtigte Nutzung Teil ihrer Persönlichkeitsentfaltung ist (vgl. Kempny in: Dreier, Grundgesetz, 4. Aufl. 2023, Art. 14 Rn. 193). Dagegen ist die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht (BVerfG, Beschl. v. 21.11.2023, 1 BvL 6/21, juris Rn. 106; BVerfG, Urt. v. 28.2.1980, 1 BvL 17/77, BVerfGE 53, 257, 292, juris Rn. 149).

Nach den Regelungen des § 13 und § 69 Abs. 3 HBauO-E müssen die Grundrechtsberechtigten deutliche Einschränkungen des Rechts zur Errichtung von Werbeanlagen auf ihren Grundstücken hinnehmen. Diese mit der Neuregelung der Zulässigkeit von Werbeanlagen durch den Gesetzentwurf verbundenen Belastungen stellen sich aber in der hier maßgeblichen abstrakten Betrachtung bei verfassungskonformer Auslegung der Regelungen des Gesetzentwurfs nicht als unverhältnismäßig dar.

Nach den genannten Grundsätzen haben die vom Gesetzentwurf betroffenen Eigentumsbelange verhältnismäßig geringes Gewicht. Sie erfassen die betroffenen Eigentumspositionen in ihrem sozialen Bezug. Werbung ist gerade auf Außenwirkung und ihre Wirkung in den öffentlichen Raum hinein ausgelegt. Darin liegt ihr Zweck. Die Vermietung von Grundeigentum für Fremdwerbung hat grundsätzlich keinen unmittelbaren Persönlichkeitsbezug. Höhere Anforderungen sind zu stellen, wenn ein Persönlichkeitsbezug doch besteht, was bei Werbung an der Stätte der Leistung der Fall ist. Bei Werbeanlagen an der Stätte der Leistung wiegen die privaten Belange, die dem öffentlichen Interesse der Ortsgestaltung gegenüberstehen, ungleich schwerer als bei sonstigen Werbeanlagen. Denn zu einer Nutzung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG gehört auch die Möglichkeit, Interessierte vor Ort in angemessener Form auf einen (eigenen) Gewerbebetrieb hinzuweisen (BayVerfGH, Entsch. v. 23.1.2012, Vf. 18-VII-09, VerfGHE BY 65, 1, juris Rn. 119). Diese Interessen berücksichtigt der Gesetzentwurf in angemessener Weise, indem er von vornherein zwischen Werbeanlagen an der Stätte der Leistung und anderen Werbeanlagen unterscheidet und erstere in größerem Umfang erlaubt. Schließlich verfolgt der Entwurf zwar das Ziel einer generellen Reduzierung der Zulässigkeit von Werbeanlagen, differenziert aber durch Ausnahmeregelungen auch nach der Schutzbedürftigkeit in unterschiedlichen Baugebietstypen (vgl. § 13 Abs. 4 bis 6 HBauO-E).

Den betroffenen Eigentumsbelangen gegenüber steht die Bedeutung der verfolgten Ziele. Kernziel des Gesetzentwurfes ist es, die Präsenz von Werbeanlagen im öffentlichen Raum einzuschränken, deren optische Dominanz zu vermeiden und so eine Neugestaltung des öffentlichen Raums zu bewirken. Die so vorgegebene städtebauliche Gestaltung ist insoweit im Kontext breiter angelegter Neuordnungserwägungen zu verstehen. Der öffentliche Raum soll nicht nur als Raum zur Verfolgung privater Wirtschaftsinteressen, sondern als Raum der sozialen Begegnung gestaltet werden. Die Begründung des Gesetzentwurfs formuliert dementsprechend als Ziel, ein „ausgewogenes Verhältnis“ zwischen unterschiedlichen Interessen zu schaffen (Allgemeiner Teil der Begründung, dort unter Nr. 2.).

§ 13 Abs. 2 HBauO-E sieht insoweit einen abschließenden Katalog zulässiger Werbeanlagen vor, der erhebliche Einschränkungen gegenüber der momentanen Rechtslage enthält. Die hier vorgesehenen Einschränkungen sind aber jeweils nicht unverhältnismäßig.

(aa) Zunächst begegnen die von § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 a) und c) HBauO-E vorgesehenen Höhenbegrenzungen von einem Meter über dem Erdgeschoss beziehungsweise fünf Metern ab der Geländeoberfläche keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Werbeanlagen verfolgen ihrer Natur nach den Zweck, optisch aufzufallen und gezielt Aufmerksamkeit auf sich zu lenken (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.10.2007, 4 C 8.06, BVerwGE 129, 318, juris Rn. 24). Die Zielsetzungen der Gestaltung des öffentlichen Raums und der Verkehrssicherheit können daher in ein Verhältnis zur Größe, Höhe oder sonstigen Ausdehnung der Werbeanlage gebracht werden. Daran anknüpfende typisierende Begrenzungen sind als Differenzierung grundsätzlich geeignet und genügen darüber hinaus auch den Anforderungen der Erforderlichkeit und Angemessenheit der darin enthaltenen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 23.1.2012, Vf. 18-VII-09, VerfGHE BY 65, 1, juris Rn. 119).

Zweifel an der generellen Geeignetheit des Gesetzentwurfs ergeben sich dabei auch nicht daraus, dass Belange des Schutzes vor einer optischen Dominanz oder störenden Häufung von Werbeanlagen bereits nach bestehendem Recht von der zuständigen Behörde im Rahmen der Ermessensausübung berücksichtigt werden können. Es steht im Ermessen des Gesetzgebers, auch des Volksgesetzgebers, zur Verfolgung legitimer Ziele tätig zu werden und über die Steuerungstiefe seiner Regelungen zu entscheiden.

Soweit der Beteiligte zu 1. vorträgt, dass die Regelungen der § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 a) und c) HBauO-E gebietsübergreifend gelten, ergibt sich auch hieraus keine Unverhältnismäßigkeit des Gesetzentwurfs. Wie sich aus § 13 Abs. 6 HBauO-E ergibt, hat der Entwurf die unterschiedliche Schutzbedürftigkeit in unterschiedlichen Baugebieten im Blick. Danach sind Werbeanlagen in Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten in größerem Umfang als nach der allgemeinen Regelung zulässig. Hier sollen Werbeanlagen, soweit diese unbeleuchtet sind, auch bis zur unteren Dachkante sowie Sammelschilder mit einer maximalen Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche als Hinweis auf ortsansässige Betriebe zulässig sein. Soweit im Übrigen eine einheitliche Regelung getroffen wird, stellt dies keinen unverhältnismäßigen Eingriff dar. Bestimmungen zu Werbeanlagen berühren von vornherein nicht die in der Baunutzungsverordnung festgesetzten Gebietszwecksetzungen. Gewerbegebiete und Mischgebiete dienen nicht mehr oder weniger der Bewerbung von Gewerbebetrieben als andere Gebiete, sondern ihrer Unterbringung. Dabei mag die

ästhetische Gestaltung der betreffenden Bereiche eine geringere Rolle spielen als in anderen Gemeindegebieten. Wie dargelegt verfolgt der Entwurf aber nicht nur die Verunstaltungsabwehr. Die Zielsetzungen der Gestaltung des öffentlichen Raums und der Verkehrssicherheit können vielmehr auch in diesen Teilen des Stadtgebietes verfolgt werden. Hier hätte eine Neuausrichtung der Regelungen über zulässige Werbeanlagen gleichfalls Auswirkungen auf das Stadtbild. Dass die Auswirkungen auf den Schutz der Gesundheit von Menschen in solchen Gebieten geringer sind, ändert an dieser Bewertung nichts, zumal die für den Umweltschutz relevanten Belange hier ebenfalls greifen. Regelungen zur Zulässigkeit von Werbeanlagen im öffentlichen Raum dürfen insoweit vor dem Hintergrund von Art. 14 Abs. 1 GG einheitlich für unterschiedliche Gebiete geregelt werden. Baugebietsübergreifende Begrenzungen genügen ebenfalls den Anforderungen der Erforderlichkeit und Angemessenheit der darin enthaltenen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums. Hierzu steht insbesondere die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (Entsch. v. 23.1.2012, Vf. 18-VII-09, VerfGHE BY 65, 1, juris, Rn. 105) nicht in Widerspruch. Darin ging es um eine gemeindliche Satzung, die auf einer Ermächtigungsgrundlage basierte, die örtliche Bauvorschriften über das Verbot der Errichtung von Werbeanlagen nur aus ortsgestalterischen Gründen zuließ (Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 Bayerische Bauordnung). Zur Rechtfertigung der Regelung durfte mithin nur der in der Ermächtigungsgrundlage vorgegebene Zweck herangezogen werden. Vergleichbares gilt auch für die übrigen vom Beteiligten zu 1. zitierten Entscheidungen, die jeweils untergesetzliche Normen betreffen und sich jeweils auf die Prüfung ortsgestalterischer Gesichtspunkte beschränken. Zu den gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen und deren verfassungsrechtlich determinierten Wirksamkeitsgrenzen verhalten sich die angeführten Entscheidungen nicht.

(bb) Auch die weitgehenden Einschränkungen von Fremdwerbung stellen im Hinblick auf die mit dem Gesetzentwurf verfolgten legitimen Zwecke keinen unverhältnismäßigen Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG dar. Zwar schränkt die in § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 8 des Entwurfs vorgesehene Begrenzung der Flächengröße und des Formats sowie die darüber hinaus vorgeschriebene Fragmentierung in einzelne Plakate die Gestaltungs- und Präsentationsmöglichkeiten von Werbung erheblich ein. § 13 Abs. 2 Satz 3 Nr. 8 HBauO-E sieht eine Flächenbegrenzung von zehn Quadratmetern sowie ein maximales Plakatformat von DIN AO (= 841 x 1189 mm) vor. Diese weitreichenden Einschränkungen stehen aber nicht von vornherein außer Verhältnis zu den mit dem Gesetzentwurf verfolgten Zwecken. Es ist das erklärte Ziel des Gesetzentwurfs, die Dominanz sichtbarer Werbeanlagen im öffentlichen Raum deutlich zu reduzieren und damit zu einer Neuausrichtung des öffentlichen Raums

beizutragen. Die Größen- und Flächenbegrenzungen fördern diesen Zweck und sind insoweit zudem erforderlich, um die vom Gesetzentwurf angestrebte Veränderung des öffentlichen Raums herbeizuführen. Sie sind schließlich auch verhältnismäßig im engeren Sinne, da die Verkleinerung der Werbeflächen und Plakate einen Ausgleich zwischen den Interessen der betroffenen Grundrechtsberechtigten und den legitimen Zielen des Gesetzentwurfs schafft.

Soweit der Beteiligte zu 1. vorträgt, dass diese Einschränkungen weitgehend ohne Berücksichtigung der jeweils bestehenden städtebaulichen Situation und ihrer Schutzbedürftigkeit stattfänden und es sich insoweit um „starre“ Vorgaben bzw. ein starres Regulierungskonzept handele, ergibt sich auch hieraus nicht die Unverhältnismäßigkeit des Gesetzentwurfs. Die Auffassung, ein generalisierendes Verbot bestimmter Werbeanlagen in bestimmten Baugebieten setze eine Entsprechung in einem Mindestmaß an Einheitlichkeit des Baugebietscharakters voraus, verkennt, dass eine Umgestaltung des öffentlichen Raums im Grundsatz gebietsübergreifend wirkt. Die bloße Tatsache, dass etwa im Gewerbegebiet eine hohe Anzahl großer Betriebe angesiedelt ist, begründet aus sich heraus noch nicht, warum jenseits der Stätte der Leistung mehr Werbung zulässig sein sollte als in anderen Bereichen. Umgekehrt ließe sich im Sinne des Regelungszwecks des Gesetzentwurfs argumentieren, dass sich bereits aus dem Umstand, dass es hier eine allgemeine Erwartung einer Häufung von großflächiger Werbung gibt, die Notwendigkeit ihrer Begrenzung im Kontext der von der Initiative angestrebten Umgestaltung des öffentlichen Raums ergibt.

(cc) Die grundsätzliche Unzulässigkeit digitaler Werbeanlagen und Werbeanlagen mit Wechsellicht gemäß § 13 Abs. 3 Nr. 3 HBauO-E begegnet ebenfalls keinen verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 GG. Anlagen mit Wechsellicht sind bereits nach geltender Rechtslage gemäß § 13 Abs. 3 Nr. 5 HBauO außerhalb bestimmter Gebiete generell verboten. Der Gesetzentwurf weitet dieses Verbot auf digitale Werbeanlagen aus und begrenzt die Zulässigkeit beider Anlagentypen darüber hinaus auf die Stätte der Leistung. Diese Maßnahmen erscheinen im Lichte der Zielsetzung des Gesetzentwurfs geeignet und erforderlich. Werbeanlagen mit Wechsellicht und digitale Werbeanlagen wirken intensiv in den öffentlichen Raum und tangieren die vom Gesetzentwurf mitverfolgten Ziele des Umwelt- und Gesundheitsschutzes. Im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen ist dabei, dass es sich bei diesen Anlagen aus Sicht der betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer um wirtschaftlich besonders attraktive Nutzungsmodalitäten ihrer Grundstücke handelt. Die weitreichende Beschränkung dieser im öffentlichen Raum besonders dominanten Form von Außenwerbung, die mit ihren Lichteffekten zudem Auswirkungen auf die Gesundheit und das Wohlbefinden von Menschen

und Tieren hat, ist zur Erreichung der Zielsetzung des Gesetzentwurfs der Volksinitiative nicht nur im Sinne der Zweckförderung geeignet, sondern darüber hinaus auch erforderlich. Ein milderer Mittel liegt insoweit insbesondere nicht darin, Anlagen mit Wechsellicht und digitale Werbeanlagen nur im Innenstadtbereich zu verbieten. Auch diesbezüglich trägt der verfolgte Zweck eine Regelung in anderen Gebieten. Umgekehrt kann das Ziel der Sichtbarkeit von (nach den übrigen Maßgaben zulässigen) Werbetafeln auch durch Beleuchtung verfolgt werden. Darüber hinaus erweist sich die Regelung im Rahmen der Abwägung der mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele mit den betroffenen Grundrechtspositionen auch als angemessen. Aufgrund ihrer Lichteffekte haben digitale Werbeanlagen und Werbeanlagen mit Wechsellicht starke Auswirkungen auf ihre Umgebung. Den damit zusätzlich einhergehenden negativen Umwelteinwirkungen steht auf Seiten der betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer nur die Einschränkung – wenn auch wirtschaftlich besonders attraktiver – Nutzungsmodalitäten gegenüber.

Die Unverhältnismäßigkeit des Gesetzentwurfs ergibt sich dabei auch nicht aus der – mit der Überarbeitung ergänzten – Streichung der Ausnahmeregelungen der § 69 Abs. 1 und 2 HBauO für Werbeanlagen durch § 69 Abs. 3 HBauO-E. Nach § 69 Abs. 1 HBauO kann die Bauaufsichtsbehörde Abweichungen von Anforderungen der Hamburgischen Bauordnung zulassen. Für Werbeanlagen einschlägig sind § 69 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 HBauO. Hiernach sind Abweichungen zulässig, wenn sie (1.) unter Berücksichtigung des Zwecks der jeweiligen Anforderung und unter Würdigung der öffentlich-rechtlich geschützten nachbarlichen Belange mit den öffentlichen Belangen, insbesondere den Anforderungen des § 3 Satz 1, vereinbar sind, oder (2.) Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Abweichung erfordern.

Aus der Streichung dieser breit gefassten Ausnahmetatbestände für Werbeanlagen folgt nicht die Unverhältnismäßigkeit des Gesetzentwurfs. Der Gesetzgeber kann seine eigene Regelung in Form von Ausnahmetatbeständen flexibilisieren und zur Disposition stellen, muss es aber nicht. Ausnahmetatbestände sind nicht die einzige Form möglicher Flexibilisierung. Diese erfolgt nicht zuletzt auch durch unbestimmte Rechtsbegriffe und das Erfordernis verfassungskonformer Auslegung. Eine im Ausgangspunkt verfassungsgemäße Regelung wird deshalb nicht dadurch verfassungswidrig, dass der Gesetzgeber keinen allgemeinen Ausnahmetatbestand vorsieht.

§ 13 Abs. 5 HBauO-E sieht einen Ausnahmetatbestand für Kleinsiedlungs-, Wohn-, Dorf- und Sondergebiete vor, die der Erholung dienen. Dort können ausnahmsweise Werbeanlagen im Sinne des Absatzes 2 Satz 3 Nr. 1 b) bis Nr. 8 zugelassen werden, soweit diese unter Berücksichtigung der Eigenart des Gebietes das Orts- oder Landschaftsbild nicht

beeinträchtigen. § 13 Abs. 2 Satz 4 HBauO-E, der die Zulässigkeit einer Werbeanlage für sonstige Zwecke davon abhängig macht, dass die Hälfte der jeweiligen Werbefläche für bestimmte privilegierte Veranstaltungen zu nutzen ist, sieht zudem vor, dass Flächen, die mangels Auslastung frei bleiben, auch für andere Werbung verwendet werden dürfen. Über diese sehr eng gefassten Ausnahmetatbestände hinaus sind die vom Gesetzentwurf verwendeten Begriffe der Auslegung zugänglich. Das gilt insbesondere für den für die Grundkonzeption des Gesetzentwurfs zentralen Begriff der „Stätte der Leistung“, der an vielen Stellen des Gesetzentwurfs Ausnahmen von weitreichenden Verboten bzw. Beschränkungen von Werbeanlagen eröffnet. § 13 Abs. 2 Nr. 1 c) HBauO-E macht insoweit etwa deutlich, dass „an der Stätte der Leistung“ nicht in allen Konstellationen zwingend „am Gebäude selbst“ bedeuten muss. Umgekehrt sieht § 13 Abs. 4 HBauO-E eine Beschränkung auf Werbung direkt am Gebäude vor. Hier gilt aber gleichzeitig die Ausnahmemöglichkeit in Absatz 5.

(c) Als unverhältnismäßig erweist sich jedoch die mit § 84 HBauO-E verfolgte Erstreckung der Neuregelung auf rechtmäßig errichtete Bestandsanlagen.

Für solche Anlagen wird, soweit sie mit der Neuregelung nicht zu vereinbaren sind, eine grundsätzliche Beseitigungspflicht angeordnet (§ 84 Abs. 1, Abs. 2 HBauO-E). Überdies sollen für bestimmte Typen von Anlagen bis zu ihrer Beseitigung ergänzende Nutzungsbeschränkungen gelten (§ 84 Abs. 4 HBauO-E). Für den damit verbundenen Entzug bzw. für die hierdurch bewirkte Beschränkung bestehender Rechte bedarf es einer besonderen Rechtfertigung, an der es vorliegend fehlt. Dies ergibt sich aus dem Vertrauensschutz, den Art. 14 Abs. 1 GG zugunsten der grundrechtsberechtigten Eigentümerinnen und Eigentümer von baulichen Anlagen bewirkt, die im Einklang mit der zuvor bestehenden Rechtslage und in einem dadurch vermittelten Vertrauen errichtet wurden.

Dabei kommt es für das vorliegende Verfahren nicht entscheidungserheblich auf die Klärung im Einzelnen streitiger Fragen um die genaue dogmatische Einordnung der sog. Baufreiheit und die Rechtsfigur des baurechtlichen Bestandsschutzes an. Insbesondere ist nicht entscheidungserheblich, ob bzw. inwieweit sich ungeachtet der einfachgesetzlichen Ausgestaltung von Inhalt und Schranken des (Privat-)Eigentums aus Art. 14 GG ein verfassungsunmittelbarer Bestandsschutz ergibt (vgl. dazu Papier/Shirvani in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand 103. EL Januar 2024, Art. 14 Rn. 164, 190 f.; Jarass in: Jarass/Piero, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 14, Rn. 58a; Depenheuer/Froese in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz,

8. Aufl. 2024, Art. 14, Rn. 118 ff.; ferner BGH, Urt. v. 6.5.1999, III ZR 174/98, BGHZ 141, 319, juris Rn. 12; Otto, Öffentliches Baurecht, Band II, § 7 Rn. 16 f., § 10 Rn. 14 f.; Kment, BauR 2000, 1675; Sieckmann, NVwZ 1997, 853; Wickel, BauR 1994, 557).

Denn soweit der Gesetzgeber von dem ihm mit Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG erteilten Auftrag Gebrauch gemacht hat, den Inhalt und die Schranken des Eigentums zu bestimmen und auszugestalten, schützt die Eigentumsgarantie den auf dieser Grundlage geschaffenen konkreten Bestand in der Hand der einzelnen Eigentümer und Eigentümerinnen gegenüber Maßnahmen der öffentlichen Gewalt (vgl. BVerfG, Urt. v. 6.12.2016, 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246, juris Rn. 217; ferner BVerfG, Beschl. v. 29.4.2022, 1 BvL 2/17, juris Rn. 20; BVerfG, Beschl. v. 24.7.2000, 1 BvR 151/99, juris Rn. 4, 8; ferner BVerfG, Beschl. v. 15.12.1995, 1 BvR 1713/92, juris Rn. 4; Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 14, Rn. 58a; Depenheuer/Froese in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 14, Rn. 126 mwN). Insofern hat der Vertrauensschutz in Art. 14 Abs. 1 GG eine eigene vermögensrechtliche Ausprägung gefunden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.1.2010, 1 BvR 1627/09, BVerfGK 16, 473, juris Rn. 48, 70; BVerfG, Beschl. v. 8.6.1977, 2 BvR 499/74, BVerfGE 45, 142, juris Rn. 73; dazu Kempny in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 4. Aufl. 2023, Art. 14, Rn. 192 mwN; Goldschmidt in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Werkstand 61. EL Dezember 2023, Q. Baurechtlicher Bestandsschutz, Rn. 50 ff.; Appel, DVBl. 2005, 340).

Dies bedeutet nicht, dass der Gesetzgeber im Zuge einer Neugestaltung der einfachgesetzlichen Rechtslage nicht auch bestehende Rechtspositionen (teilweise) entziehen bzw. dass er in einen legalen baulichen Bestand unter keinen Umständen mehr eingreifen kann (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.1.2010, 1 BvR 1627/09, BVerfGK 16, 473, juris Rn. 48; BVerfG, Beschl. v. 10.10.1997, 1 BvR 310/84, juris Rn. 29; BVerfG, Beschl. 15.7.1981, 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300, juris Rn. 139; Goldschmidt in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Werkstand 61. EL Dezember 2023, Q. Baurechtlicher Bestandsschutz, Rn. 46 ff. [48]; ferner Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 14, Rn. 58a; Wickel, BauR 1994, 557 [561]). Er unterliegt dabei jedoch besonderen verfassungsrechtlichen Schranken.

Der Eingriff in die nach früherem Recht entstandenen Rechte muss durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein (BVerfG, Beschl. v. 6.12.2016, 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246, juris Rn. 269; BVerfG, Beschl. v. 14.1.2010, 1 BvR 1627/09, BVerfGK 16, 473, juris Rn. 48; BVerfG, Beschl. v. 10.10.1997, 1 BvR 310/84, juris Rn. 30; vgl. auch Sieckmann, NVwZ 1997, 853;

Appel, DVBl. 2005, 340; ferner Goldschmidt in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Werkstand 61. EL Dezember 2023, Q. Baurechtlicher Bestandsschutz, Rn. 50 ff.). Die Gründe des öffentlichen Interesses, die für einen solchen Eingriff sprechen, müssen so schwerwiegend sein, dass sie Vorrang haben vor dem Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger auf den Fortbestand ihres Rechts, das durch den Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG innewohnenden Bestandsschutz gesichert wird. Auch das Ausmaß des zulässigen Eingriffs hängt von dem Gewicht des dahinterstehenden öffentlichen Interesses ab (BVerfG, Beschl. v. 6.12.2016, 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246, juris Rn. 269; BVerfG, Beschl. v. 10.10.1997, 1 BvR 310/84, juris Rn. 30; BVerfG, Beschl. v. 9.1.1991, 1 BvR 929/89, BVerfGE 83, 201, juris Rn. 49). Die vollständige, übergangs- und ersatzlose Beseitigung einer Rechtsposition kann nur unter besonderen Voraussetzungen in Betracht kommen (BVerfG, Beschl. v. 6.12.2016, 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246, juris Rn. 269 mwN). Der Gesetzgeber muss schließlich sicherstellen, dass im Einzelfall der besonderen Bedeutung des Privateigentums und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen werden kann (BVerfG, Beschl. v. 14.1.2010, 1 BvR 1627/09, BVerfGK 16, 473, juris Rn. 48). Das verlangt eine besondere Berücksichtigung der Belange der (bisherigen) Rechtsinhaberinnen und Rechtsinhaber (Kempny in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 4. Aufl. 2023, Art. 14 Rn. 192). In welchem Umfang ihr Vertrauen in den Fortbestand einer bestimmten Rechtsposition Schutz genießt, richtet sich dabei maßgeblich nach den Normen, die hierfür die Grundlage bilden (vgl. BVerwG, Urt. v. 7.11.1997, 4 C 7/97, NVwZ 1998, 735).

Diesen Anforderungen werden die als „Übergangsvorschriften“ betitelten Regelungen des § 84 HBauO-E nicht gerecht. Indem der Gesetzentwurf darin die Neuregelung über die Zulässigkeit von Werbeanlagen in Abkehr von der geltenden Rechtslage auch auf bislang rechtmäßige Bestandsanlagen erstreckt und deren Beseitigung (bzw. ergänzende Nutzungsbeschränkungen) anordnet, greift er unverhältnismäßig in durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtspositionen ein.

(aa) Die Vorschriften der Hamburgischen Bauordnung in ihrer aktuell geltenden Fassung lassen ursprünglich rechtmäßig errichtete bauliche Anlagen und ihre Nutzungen regelmäßig auch im Falle einer Rechtsänderung unangetastet (vgl. Niere in: Alexejew, Hamburgische Bauordnung, 26. Lfg. Stand August 2010, § 72 HBauO, Rn. 21a; entsprechend für die Bayerische Bauordnung VGH München, Urt. v. 15.3.1999, 14 B 93.1542, juris Rn. 22; vgl. ferner allg. Sieckmann, NVwZ 1997, 853). Dies ergibt sich insbesondere aus dem Zusammenhang der Regelungen über die Genehmigungsbedürftigkeit von Vorhaben

(§ 59 ff. HBauO), den Bestimmungen über die Erteilung und Wirksamkeit einer Baugenehmigung (§§ 72, 73 HBauO, §§ 43, 48, 49 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 9. November 1977 (HmbGVBl. S. 333, zuletzt geändert am 7.3.2023, HmbGVBl. S. 109; HmbVwVfG) und aus den Vorschriften über behördliche Eingriffsbefugnisse in baulichen Bestand (§§ 76, 58 HBauO).

Hiernach sind unveränderte und instandgehaltene bauliche Anlagen, die entweder durch eine Genehmigung gedeckt oder die nicht genehmigungsbedürftig sind und im Einklang mit materiellem Baurecht errichtet wurden, einem behördlichen Beseitigungsverlangen oder einer Nutzungsuntersagung grundsätzlich entzogen, § 76 Abs. 1 HBauO. Nachträgliche Anpassungen bestehender Anlagen kann die Bauaufsicht nach § 76 Abs. 3 HBauO darüber hinaus nur unter bestimmten Voraussetzungen verlangen (so auch die Entwurfsbegründung zum Neuerlass der Hamburgischen Bauordnung vom 5. Juli 2005, Bü-Drs. 18/2549, S. 70). Ein bauaufsichtliches Einschreiten setzt grundsätzlich – von hier nicht relevanten Ausnahmen abgesehen – entweder die Notwendigkeit eines Einschreitens wegen einer Gefährdung der Sicherheit oder Gesundheit (§ 76 Abs. 3 Satz 1 HBauO) oder eine wesentliche Änderung der baulichen Anlage (§ 76 Abs. 3 Satz 4 HBauO) voraus.

(aaa) Liegt eine wirksame Baugenehmigung vor, schützt bereits dies die bauliche Anlage vor einem solchen bauaufsichtlichen Eingriff. Die Genehmigung gestattet ihrer tatbestandlichen und die Behörde bindenden Wirkung nach nicht nur die Errichtung der betreffenden Anlage. Sie enthält darüber hinaus auch die Feststellung, dass die Anlage in ihrer konkreten Nutzung den zu prüfenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht widerspricht. Diese Feststellung der Baugenehmigung schließt es aus, die Errichtung der genehmigten Anlage als baurechtswidrigen Zustand zu werten (sog. Legalisierungswirkung, vgl. Niere in: Alexejew, Hamburgische Bauordnung, 26. Lfg. Stand August 2010, § 72 HBauO, Rn. 7 f., 13 f.; entsprechend VGH Mannheim, Urt. v. 29.9.2015, 3 S 741/15, juris Rn. 30; VGH München, Beschl. v. 26.9.2016, 15 ZB 16.1365, juris Rn. 11; siehe zur Legalisierungswirkung der Baugenehmigung auch BVerwG, Urt. v. 8.6.1979, IV C 23.77, BVerwGE 58, 124, juris Rn. 21; Otto, Öffentliches Baurecht, Band II, 8. Aufl. 2023, § 8 Rn. 75; Kment, BauR 2000, 1675; Lindner, DÖV 2014, 314; allgemein zur Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten: Goldhammer in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand 4. EL November 2023, § 43 VwVfG Rn. 77).

Der Eingriff in die Substanz oder die Nutzung der bestehenden Anlage würde nach bisheriger Rechtslage zunächst die Aufhebung der Genehmigung erfordern, die wiederum an die

vertrauensschützenden Befugnisnormen der §§ 48, 49 HmbVwVfG gebunden ist und unter Umständen Entschädigungsansprüche auslöst (§§ 48 Abs. 3, 49 Abs. 6 HmbVwVfG).

(bbb) Darüber hinaus steht einem Beseitigungsverlangen oder einer Nutzungsuntersagung auch die wenigstens vorübergehende materielle Legalität einer baulichen Anlage entgegen (sog. materieller Bestandsschutz, vgl. Alexejew, Hamburgische Bauordnung, § 76 HBauO, Stand 14. Lfg. Juni 1999, Rn. 20, 57; allgemein und instruktiv Otto, Öffentliches Baurecht, Band II, § 10 Rn. 36 ff. m. zahlr. Nachw. aus der Rspr.). Dies gilt jedenfalls für Anlagen, die in der betreffenden Zeit zudem formell rechtmäßig, also durch eine Baugenehmigung gedeckt, oder nicht genehmigungsbedürftig (gewesen) sind. Dieses Verständnis entspricht der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum (sog. passiven) Bestandsschutz für bauliche Anlagen. Diesem zufolge bewirkt Art. 14 Abs. 1 GG einen Schutz für den Bestand und die bauliche Nutzung solcher Anlagen, die zu irgendeinem Zeitpunkt genehmigt worden sind, also formell baurechtmäßig waren, oder jedenfalls genehmigungsfähig, also materiell baurechtmäßig waren (vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.4.2022, 1 BvL 2/17, juris Rn. 20 m. Verw. u.a. auf BVerwG, Beschl. v. 5.6.2007, 4 B 20.07, juris Rn. 3; ferner BVerfG, Beschl. v. 24.7.2000, 1 BvR 151/99, juris Rn. 4, 8; BVerfG, Beschl. v. 10.10.1997, 1 BvR 310/84, juris Rn. 30; BVerfG, Beschl. v. 15.12.1995, 1 BvR 1713/92, juris Rn. 4 f.; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 2.9.2004, 1 BvR 1860/02, juris Rn. 12 ff.).

(bb) Dem so konkretisierten schutzwürdigen Vertrauen der Grundrechtsberechtigten aus Art. 14 Abs. 1 GG trägt die mit § 84 HBauO-E beabsichtigte Neuregelung nicht in angemessener Weise Rechnung.

Indem die Vorschrift, von wenigen Ausnahmen abgesehen, in Abkehr von der geltenden Rechtslage unterschiedslos und unmittelbar die Beseitigung bislang rechtmäßiger baulicher Anlagen bis zum 31. Dezember 2026 anordnet und für die Zwischenzeit die Nutzung bestimmter Typen von Werbeanlagen (digitale und mit Wechsellicht betriebenen Anlagen) beschränkt, greift sie in die durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Rechte der Eigentümerinnen und Eigentümer und ihr nach der bisherigen Rechtslage berechtigtes und mit besonderem Gewicht ausgestattetes Vertrauen in den Fortbestand ihrer ursprünglich rechtmäßig erworbenen Rechtsposition ein.

Ein hinreichend gewichtiges Änderungsinteresse, das einen derart schwerwiegenden Eingriff rechtfertigen könnte, wird mit der Neuregelung nicht verfolgt. Das Anliegen, den öffentlichen Raum neu, nämlich unter möglich(st)er Freihaltung von als störend empfundener Werbung zu

gestalten, ist zwar zunächst für sich genommen als legitimes Interesse nicht zu beanstanden (s.o. [a]). Dieses Interesse ist nach dem eingangs dargestellten Maßstab jedoch nicht geeignet, den mit § 84 HBauO-E bewirkten, grundsätzlich nahezu unterschiedslosen Eingriff in rechtmäßig erworbene und in ihrem Bestand geschützte Rechtspositionen zu rechtfertigen. Dem durch das einfache Recht zugewiesenen Bestands- und Vertrauensinteresse der Eigentümerinnen und Eigentümer kommt wesentliches Gewicht für die durch das Eigentumsgrundrecht garantierte Freiheitsgewährung im vermögensrechtlichen Bereich zu. 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.

Dieses Defizit kann auch die in § 84 Abs. 3 HBauO-E vorgesehene Ausnahmebestimmung, die auf Antrag der Betroffenen eine befristete Ausnahme von der Beseitigungspflicht vorsieht, nicht ausgleichen.

Dies beruht zunächst darauf, dass mit dem in § 84 Abs. 3 HBauO-E vorgesehenen Regelungsmechanismus den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern in Umkehrung der geltenden Rechtslage die Verfahrenslast auferlegt wird, ohne dass hierfür Gründe von besonderem Gewicht erkennbar sind. Gleiches gilt für den Umstand, dass die Möglichkeit zur Rechtserhaltung den Grundrechtsberechtigten durch § 84 Abs. 3 HBauO-E nur begrenzt gewährt wird, da pauschal lediglich befristete Ausnahmen vorgesehen sind.

Schließlich gibt die Ausnahmegesetzgebung auch keinen geeigneten Maßstab vor, auf dessen Grundlage ein angemessener Ausgleich der widerstreitenden Interessen herbeigeführt werden könnte:

Für die erste Tatbestandsvariante, wonach eine (befristete) Ausnahme zu bewilligen ist, „soweit die Beseitigung zu Ansprüchen auf Entschädigung führt“ (Nr. 1), ist bereits der rechtliche Bezugspunkt nicht zu erkennen. Es wird – auch aus der Begründung des Gesetzentwurfs – nicht deutlich, welche Entschädigungsansprüche hier gemeint sind. In der Begründung wird lediglich allgemein ausgeführt, dass Entschädigungsansprüche (durch den Wegfall von Werbemöglichkeiten) mit der Regelung des § 84 HBauO-E aufgefangen

(Allgemeiner Teil, dort unter Nr. 4) bzw. ausgeschlossen würden (Allgemeiner Teil, dort unter Nr. 8). Da das Tatbestandsmerkmal an die – durch § 84 HBauO-E gesetzlich angeordnete – Beseitigung der baulichen Anlage anknüpft, scheidet ein Zusammenhang mit den nach § 48 Abs. 3 bzw. § 49 Abs. 6 HmbVwVfG für die behördliche Aufhebung eines Verwaltungsakts vorgesehenen Entschädigungen aus. Stellte die mit § 84 HBauO-E eingeführte Beseitigungspflicht selbst einen entschädigungspflichtigen Rechtsentzug dar (vgl. zu dieser Rechtsfrage BVerfG, Beschl. v. 15.7.1981, 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300, juris Rn. 139; BVerfG, Beschl. v. 14.1.2010, 1 BvR 1627/09, BVerfGK 16, 473, juris Rn. 26 mwN), müsste sie im Übrigen selbst den korrespondierenden Entschädigungsanspruch regeln (vgl. nur Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 48 ff.). Fehlt eine solche Entschädigungsregelung, genügt das Gesetz bereits aus diesem Grund nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.6.1979, 1 BvL 19/76, BVerfGE 52, 1, juris Rn. 113; BVerfG, Beschl. v. 2.3.1999, 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226, juris Rn. 78; dazu Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 50). Nicht zuletzt deshalb ist der in § 84 Abs. 3 Nr. 1 HBauO-E angelegte Regelungsmechanismus nicht nachvollziehbar: Die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer sind gehalten, einen Antrag auf Gewährung einer Ausnahme von der gesetzunmittelbaren Beseitigungspflicht nach § 84 Abs. 1 und Abs. 2 HBauO-E zu stellen, um eine Entschädigungspflicht der öffentlichen Hand abzuwenden, für die eine Anspruchsgrundlage aber fehlt.

Keinen hinreichenden Ausgleich führt ferner die Tatbestandsvariante des § 84 Abs. 3 Nr. 2 HBauO-E herbei. Denn sie ist gerade nicht auf eine offene Abwägung der im Einzelfall berührten Belange, sondern lediglich auf besondere Ausnahmefälle (unbillige Härtefälle) zugeschnitten. Dies wird dem Gewicht des von der Neuregelung berührten Bestands- und Vertrauensinteresses der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer nicht gerecht und verfehlt den verfassungsrechtlich gebotenen Maßstab. Das Bestands- und Vertrauensinteresse ist per se schutzwürdig und zentraler Bestandteil des Eigentumsgrundrechts als Abwehrrecht.

ccc) Der Gesetzentwurf der Volksinitiative ist mit dem Grundrecht der betroffenen Werbetätigen aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar.

(1) Der Gesetzentwurf der Volksinitiative und die in § 13 HBauO-E vorgesehenen Neuregelungen berühren den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erstreckt sich der Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG auch auf kommerzielle Meinungsäußerungen sowie reine Wirtschaftswerbung jedenfalls dann, wenn sie einen wertenden, meinungsbildenden Inhalt hat (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.11.1985, 1 BvR 934/82, BVerfGE 71, 162, juris Rn. 41; BVerfG, Beschl. v. 22.1.1997, 2 BvR 1915/91, BVerfGE 95, 173, juris Rn. 46; BVerfG, Ur. v. 12.12.2000, 1 BvR 1762/95, BVerfGE 102, 347, juris Rn. 40). Dem steht nicht entgegen, dass die Werbung im Regelfall grundrechtlich auch im Rahmen von Art. 12 Abs. 1 GG als Form der Berufsausübung geschützt wird. Eine schematische Trennung von ökonomischer Tätigkeit und demokratischer politischer Öffentlichkeit ist dem Grundgesetz fremd und würde in der Praxis zu unlösbaren Abgrenzungsproblemen führen, wenn etwa Imagewerbung betrieben wird oder ideelle und wirtschaftliche Ziele bzw. politische und wirtschaftliche Ziele miteinander verknüpft werden (Paulus in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 5 GG, Rn. 79). Der Schutz der Meinungsfreiheit erstreckt sich dabei auch auf die Werbeanlagen als solche. Soweit eine Meinungsäußerung – eine Ansicht, ein Werturteil oder eine bestimmte Anschauung – in einem Bild zum Ausdruck kommt, fällt auch dieses in den Schutzbereich von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.3.1971, 1 BvL 25/61, BVerfGE 30, 336, juris Rn. 50 f.; BVerfG, Beschl. v. 19.11.1985, 1 BvR 934/82, BVerfGE 71, 162, juris Rn. 52).

(2) Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Einschränkungen der Außenwerbung stellen für die Grundrechtsberechtigten auch einen Eingriff in ihre Meinungsfreiheit dar. Die weitreichenden Beschränkungen der Zulässigkeit von Werbeanlagen auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg beschränken bestimmungsgemäß auch die Möglichkeit der Grundrechtsberechtigten, Werbeanlagen mit Wirtschaftswerbung, die einen wertenden, meinungsbildenden Gehalt hat, zu nutzen oder zu errichten.

(3) Unter Berücksichtigung des anzuwendenden Prüfungsmaßstabs schafft der Gesetzentwurf der Volksinitiative jedoch einen angemessenen, die Grundrechtspositionen der Betroffenen und die besondere Bedeutung des Grundrechts der freien Meinungsäußerung für den freiheitlichen demokratischen Staat hinreichend berücksichtigenden Interessenausgleich. Er beachtet die Bindung an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

(a) Die die Meinungsfreiheit einschränkenden Regelungen des Gesetzentwurfs sind als allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.11.1982, 1 BvR 108/80, BVerfGE 62, 230, juris Rn. 30 ff.; BVerfG, Beschl. v. 11.2.1992, 1 BvR 1531/90, BVerfGE 85, 248, juris Rn. 66) zu qualifizieren. Der Gesetzentwurf dient der Freihaltung des öffentlichen Raums für nichtkommerzielle Kommunikation sowie darüber hinaus dem Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie der Verkehrssicherheit und damit dem Schutz von ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung schützenswerten Rechtsgütern.

Soweit der Beteiligte zu 1. rügt, der Gesetzentwurf genüge deshalb nicht den Anforderungen des Art. 5 Abs. 2 GG, da die Regelung in § 13 Abs. 5 Satz 2 HBauO-E kein allgemeines Gesetz im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG darstelle, kann dem nicht gefolgt werden. § 13 Abs. 5 Satz 2 HBauO-E lässt für den Bereich der Kleinsiedlungsgebiete, Wohngebiete, Dorfgebiete und Sondergebiete, die der Erholung dienen, als einzig zulässigen Gegenstand von Fremdwerbung die Werbung für kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen zu.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Gesetze allgemein, wenn sie sich weder gegen die Meinungsfreiheit an sich noch gegen eine bestimmte Meinung richten, sondern dem Schutz eines schlechthin ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dienen (BVerfG, Beschl. v. 15.11.1982, 1 BvR 108/80, BVerfGE 62, 230, juris Rn. 30 ff.; BVerfG, Beschl. v. 11.2.1992, 1 BvR 1531/90, BVerfGE 85, 248, juris Rn. 66). In Weiterentwicklung seiner Rechtsprechung zu Art. 5 Abs. 2 GG hat das Bundesverfassungsgericht im sog. Wunsiedel-Beschluss festgestellt, dass ein allgemeines Gesetz nur dann vorliegt, wenn die betreffende gesetzliche Regelung meinungsneutral ist. Das ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann der Fall, wenn die gesetzliche Regelung „im politischen Kräftefeld als gegenüber verschiedenen Gruppierungen offen erscheint und sich die pönalisierte oder verbotene Meinungsäußerung grundsätzlich aus verschiedenen politischen, religiösen oder weltanschaulichen Grundpositionen ergeben kann“ (BVerfG, Beschl. v. 4.11.2009, 1 BvR 2150/08, BVerfGE 124, 300, juris Rn. 58).

Der Ansatz, Einschränkungen kommerzieller Werbung als „Sonderrecht gegen nicht gewollte und daher unzulässige Inhalte“ zu qualifizieren, das damit nicht dem qualifizierten Gesetzesvorbehalt des Art. 5 Abs. 2 GG genügt, ist vor diesem Hintergrund nicht tragfähig (in diesem Sinne aber Brüning/Yasin, NordÖR 2023, 361, 366). Die pauschale Gegenüberstellung kommerzieller und sonstiger Inhalte ist insoweit im Kontext von Art. 5

Abs. 2 GG kein taugliches Abgrenzungskriterium. Folgte man dieser Argumentation, wäre jede Regulierung wirtschaftlicher Kommunikation als „Sonderrecht“ einzustufen und würde gesetzgeberisches Tätigwerden in diesem Bereich vollständig unterbinden. Die generalisierende Differenzierung nach abstrakt bestimmten Inhaltsarten anhand ihres gesellschaftlichen Kontexts ist weder ein Verbot einer bestimmten Meinung noch richtet sie sich gegen die Meinungsfreiheit als solche. Auch bewirkt sie keine Standpunkt-Diskriminierung im Sinne der Wunsiedel-Rechtsprechung (vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.11.2009, 1 BvR 2150/08, BVerfGE 124, 300, juris Rn. 55 ff.). Ähnliche Differenzierungen gibt es im Übrigen auch an anderen Stellen in der Rechtsordnung, etwa im Gemeinnützigkeitsrecht.

(b) Die Regelungen des Gesetzentwurfs sind darüber hinaus verhältnismäßig.

Soweit der Beteiligte zu 1. in seiner Antragschrift ausführt, dass die „inhaltsregulierenden Vorgaben“ in § 13 Abs. 2 Satz 4 und § 13 Abs. 5 Satz 2 HBauO-E zur Erreichung der Ziele des Gesetzentwurfs nicht beitragen und damit im Ergebnis weder geeignet noch erforderlich sind, kann dem nicht gefolgt werden. Der Gesetzentwurf führt einen Ausgleich zwischen den grundrechtlich geschützten Informationsinteressen der Bevölkerung und dem Ziel der Reduzierung von Werbeanlagen und ihrer Dominanz im öffentlichen Raum herbei. Auch steht die Privilegierung von Werbung für kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen, also im weitesten Sinne gemeinnützigen Anliegen, im Einklang mit der vom Gesetzentwurf verfolgten Zielsetzung der Neuausrichtung des öffentlichen Raums.

Der Gesetzentwurf und insbesondere die Regelungen der § 13 Abs. 2 Satz 4 und § 13 Abs. 5 Satz 2 HBauO-E sind unter Berücksichtigung der verfolgten Ziele zudem nicht unangemessen. Bei der abstrakten Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe ist die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt. Darüber hinaus ist den Anforderungen der sogenannten Wechselwirkungslehre genügt, nach der die „allgemeinen Gesetze“ zwar dem Wortlaut nach dem Grundrecht Schranken setzen, ihrerseits aber aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung des Grundrechts im freiheitlichen demokratischen Staat ausgelegt und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen (BVerfG, Beschl. v. 16.6.2022, 2 BvR 784/21, juris Rn. 27; grundlegend BVerfG, Urt. v. 15.1.1958, 1 BvR 400/51, BVerfGE 7, 198, juris Rn. 33).

Eingriffe in die Meinungsfreiheit sind umso eher hinzunehmen, als sie sich auf die Formen und Umstände einer Meinungsäußerung in der Außenwelt beschränken (BVerfG, Beschl. v. 4.11.2009, 1 BvR 2150/08, BVerfGE 124, 300, juris Rn. 75). Der Gesetzentwurf betrifft nicht

das Ob, sondern die Art und Weise der Meinungsäußerung in Form von Außenwerbung. Außenwerbung wird zwar gegenüber der bisherigen Regelung erheblich eingeschränkt, bleibt als solche aber möglich. Der breitere gesellschaftliche Kontext der einschränkenden Regelungen, in dem Werbung auch bei Einschränkung von Außenwerbung in vielen Lebensbereichen und insbesondere im digitalen Raum eher die Regel als die Ausnahme darstellt, ist in die Abwägung mit einzubeziehen. Zwar fällt die von den Beteiligten zu 3. ins Zentrum ihrer Argumentation gestellte negative Informationsfreiheit im Vergleich mit der Meinungsfreiheit der Werbeschaffenden eher gering ins Gewicht. Im Verhältnis mit den vom Gesetzentwurf verfolgten Zielen wiegt der Eingriff in die Meinungsfreiheit aufgrund der fortbestehenden vielfältigen Möglichkeiten, kommerzielle Kommunikation in Form von Werbung auszuüben, aber seinerseits weniger schwer. Der Gesetzentwurf zielt insoweit maßgeblich darauf ab, das Ausmaß der Werbung im öffentlichen Raum zu regulieren.

Soweit § 13 Abs. 2 Satz 4 HBauO-E die Zulässigkeit einer Werbeanlage für sonstige Zwecke davon abhängig macht, dass die Hälfte der jeweiligen Werbefläche für Werbung für kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen zu nutzen ist und § 13 Abs. 5 Satz 2 HBauO-E vorgibt, dass Wirtschaftswerbung nur dann zulässig ist, wenn die Werbeanlage nicht durch die genannten privilegierten Informationen und Veranstaltungshinweise ausgelastet ist, ergibt sich auch hieraus keine Unangemessenheit der Regelung. Die hiermit verfolgte Privilegierung bestimmter Zwecke, die durch ihren besonderen Gemeinwohlbezug hervorstechen und damit eine andere Beziehung zum öffentlichen Raum als Wirtschaftswerbung haben, wird bereits in der jetzigen Fassung der Hamburgischen Bauordnung verfolgt (§ 13 Abs. 3 S. 2 HBauO).

Soweit der Beteiligte zu 1. anführt, dass die Vorgabe nach § 13 Abs. 2 Satz 4 und Abs. 5 Satz 2 des Entwurfs die Inhalte der Werbung im öffentlichen Raum unter Verstoß gegen Art. 5 GG reguliere, kann dem nicht gefolgt werden. Die Regelung des § 13 Abs. 2 Satz 4 HBauO-E, die vorsieht, dass die Hälfte der Werbeflächen für Werbung für kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen zu nutzen ist, ist nicht an Art. 5 Abs. 1 GG zu messen, weil sie keine Vorgabe beinhaltet, eine fremde Meinung als eigene zu verbreiten (vgl. BVerfG, Ur. v. 22.1.1997, 2 BvR 1915/91, BVerfGE 95, 173, juris Rn. 46 f.). Die anderen Inhalte sind den kommerziellen Werbeträgern oder den Eigentümerinnen und Eigentümern der betroffenen Werbeanlage nicht zuzurechnen. Die Vorschrift betrifft zudem Anlagen mit vielen kleinteiligen und häufig wechselnden Inhalten. Eine optische Vermischung der unterschiedlichen Inhalte oder die Zuschreibung von Inhalten eines Werbeplakats an einen anderen als den mit dem Plakat konkret Werbenden liegt vor diesem Hintergrund nicht nahe.

Aufgrund der Wechselwirkungslehre sind die Zwecke des Gesetzentwurfs ihrerseits im Lichte der Meinungsfreiheit zu betrachten. Da es in diesem Kontext gerade um die Gestaltung des Raums als eines öffentlichen Raums geht, besteht ein weiter gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum. Das Spannungsverhältnis zwischen der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und den vom Gesetzentwurf verfolgten Zielen der Neuausrichtung des öffentlichen Raums, des Umwelt- und Gesundheitsschutzes und der Verkehrssicherheit löst der Gesetzentwurf im Wege praktischer Konkordanz angemessen auf. In die Abwägung einzubeziehen sind dabei die Grundrechte Dritter, die durch die gesetzlichen Regelungen geschützt werden sollen, sodass auch die – wenngleich insgesamt eher geringgewichtige – negative Informationsfreiheit derjenigen, die von Werbebotschaften im öffentlichen Raum verschont bleiben möchten, Berücksichtigung finden kann.

ddd) Ohne die Vorschrift des § 84 HBauO-E verletzt der Gesetzentwurf der Volksinitiative auch nicht die durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Berufsfreiheit. Bei den übrigen Bestimmungen des Gesetzentwurfs handelt es sich um Berufsausübungsregelungen, die verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind. Ob die Regelung in § 84 HBauO-E mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar ist, bedarf hier keiner Entscheidung, da sich angesichts ihrer Unvereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 GG daraus jedenfalls keine weiterreichenden Rechtsfolgen ergäben.

(1) Werbung ist als Instrument der Außendarstellung der eigenen Tätigkeit von der Freiheit der Berufsausübung, Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG, geschützt (BVerfG, Beschl. v. 10.12.1975, 1 BvR 118/71, BVerfGE 40, 371, juris Rn. 41; BVerfG, Beschl. v. 22.5.1996, 1 BvR 744/88, BVerfGE 94, 372, juris Rn. 82; Manssen in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 12, Rn. 67). Art. 12 Abs. 1 GG schützt die Berufswahl und -ausübung (Manssen in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 12, Rn. 37). Der Begriff des Berufes umfasst jede auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage (BVerfG, Urt. v. 11.6.1958, 1 BvR 596/56, BVerfGE 7, 377, juris Rn. 55 ff.). Die Berufsausübung schließt nicht nur die berufliche Praxis selbst, sondern zudem jede Tätigkeit ein, die mit dieser zusammenhängt und ihr dient (BVerfG, Beschl. v. 22.5.1996, 1 BvR 744/88, BVerfGE 94, 372, juris Rn. 82). Allerdings schützt die Berufsfreiheit grundsätzlich nicht vor bloßen Veränderungen der Rahmenbedingungen der unternehmerischen Tätigkeit. Insbesondere gewährleistet Art. 12 Abs. 1 GG keinen Anspruch auf eine erfolgreiche Marktteilhabe oder künftige Erwerbsmöglichkeiten. Regelungen, die sich lediglich faktisch-

mittelbar auf die Berufsausübung auswirken, berühren den Schutzbereich grundsätzlich nicht. Anders ist dies zu beurteilen, wenn eine Norm, die zwar die Berufstätigkeit nicht unmittelbar berührt, aber Rahmenbedingungen der Berufsausübung verändert, in ihrer Zielsetzung und ihren mittelbar-faktischen Wirkungen einem Eingriff als funktionales Äquivalent gleichkommt, wenn die mittelbaren Folgen also kein bloßer Reflex einer nicht entsprechend ausgerichteten gesetzlichen Regelung sind (BVerfG, Beschl. v. 21.3.2018, 1 BvF 1/13, BVerfGE 148, 40, juris Rn. 27 f.).

(2) Hier ist der Schutzbereich der Berufsfreiheit in Gestalt der Berufsausübungsfreiheit betroffen.

Die die Zulässigkeit von Anlagen der Außenwerbung einschränkende Regelungen des Gesetzentwurfs greifen in die von Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Freiheit der Berufsausübung ein. Sie beschränken die Möglichkeiten der Außendarstellung der betroffenen Unternehmen und haben insoweit eine objektiv berufsregelnde Tendenz (vgl. zur objektiv berufsregelnden Tendenz bspw. BVerfG, Beschl. v. 12.4.2005, 2 BvR 1027/02, BVerfGE 113, 29, juris Rn. 91).

Eine Berufswahlregelung liegt demgegenüber nicht vor. Dass angesichts der noch zulässigen Werbemöglichkeiten keine geeignete Grundlage für die berufliche Tätigkeit von Außenwerbeunternehmen mehr bestünde, ist – anders als der Beteiligte zu 1. vorträgt – nicht überzeugend. Der Außenwerbemarkt funktioniert überregional und ist im Übrigen von vielen Entwicklungen bedroht, nicht zuletzt von der in den letzten beiden Jahrzehnten sprunghaft angestiegenen Bedeutung von Internetwerbung. Im Übrigen gewährleistet das Grundrecht der Berufsfreiheit keinen Schutz einer konkreten Wettbewerbsposition.

(3) Der Eingriff der die Zulässigkeit von Werbeanlagen beschränkende Regelungen des Gesetzentwurfs in die Berufsfreiheit ist nicht übermäßig belastend und nicht unverhältnismäßig.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Berufsausübungsregelungen grundsätzlich dann zulässig, wenn vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls sie als zweckmäßig erscheinen lassen (vgl. nur BVerfG, Urt. v. 11.6.1958, 1 BvR 596/56, BVerfGE 7, 377, juris Rn. 74; vgl. auch Manssen in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 12, Rn. 140). Rechnung zu tragen ist dabei insbesondere der Bedeutung der Berufsfreiheit für die individuelle Lebensgestaltung und die Persönlichkeitsentfaltung (BVerfG, Urt. v. 11.6.1958, 1

BvR 596/56, BVerfGE 7, 377, juris Rn. 62). Eine verfassungsrechtliche Normierung der Gemeinwohlziele ist nicht erforderlich. Der Gesetzgeber kann diese im Rahmen der ihm zugebilligten weiten Einschätzungsprärogative selbst definieren.

Im Hinblick auf den strengeren Maßstab des Grundrechts auf Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ergeben sich insoweit keine zusätzlichen Gesichtspunkte. Dies gilt auch für den Vortrag des Beteiligten zu 1., Unternehmen müssten ihre Betätigung künftig zu einem erheblichen Anteil an der Vermarktung bestimmter Werbeinhalte ausrichten. Auch hierzu wurde oben bereits ausgeführt, dass die Vorgabe des § 13 Abs. 2 Satz 4 HBauO-E, der zufolge die Hälfte der Werbeflächen für Werbung für kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen zu nutzen ist, den werbenden Unternehmen nicht zugerechnet werden kann. Es besteht insoweit kein Anlass für Unternehmen, ihre Tätigkeit an Werbung gemeinnütziger Organisationen auszurichten.

(4) Schließlich steht der Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs – mit Ausnahme der Vorschrift des § 84 HBauO-E – mit Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gebot des Vertrauensschutzes auch nicht das Fehlen von ausreichenden Übergangsvorschriften entgegen.

Auch wenn das Grundrecht der Berufsfreiheit keine künftigen Erwerbsmöglichkeiten garantiert, kann unter Umständen eine Übergangsregelung für diejenigen geboten sein, die eine künftig unzulässige Tätigkeit in der Vergangenheit in erlaubter Weise ausgeübt haben. Eine Übergangsregelung, insbesondere das spätere Inkrafttreten des neuen Rechts, kann nicht zuletzt in Fällen notwendig sein, in denen die Beachtung neuer Berufsausübungsregelungen nicht ohne zeitaufwendige und kapitalintensive Umstellungen des Betriebsablaufs möglich ist und die bislang in erlaubter Weise ausgeübte Berufstätigkeit bei unmittelbarem Inkrafttreten der Neuregelung zeitweise eingestellt werden müsste oder aber nur zu unzumutbaren Bedingungen fortgeführt werden könnte (vgl. BVerfG, Beschl. v. 30.6.2020, 1 BvR 1679/17, BVerfGE 155, 238, juris Rn. 108; BVerfG, Beschl. v. 4.5.2012, 1 BvR 367/12, juris Rn. 36 f.). Ob eine solche Übergangsregelung auch hier von Verfassungs wegen zwingend geboten wäre, bedarf vorliegend keiner Entscheidung, da es jedenfalls hinreichende bestandsschützende Regelungen gibt. Ohne die unwirksame Regelung des § 84 HBauO-E gilt für bereits bestehende Anlagen ein weitreichender Bestandsschutz (s. hierzu oben bbb)[2][c][aa]).

eee) Der Gesetzentwurf der Volksinitiative verletzt auch nicht den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen (vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 17.4.2008, 2 BvL 4/05, BVerfGE 121, 108, juris Rn. 41; BVerfG, Urt. v. 30.7.2008, 2 BvR 3262/07, BVerfGE 121, 317, juris Rn. 150 f.; BVerfG, Beschl. v. 21.7.2010, 1 BvR 611/07, BVerfGE 126, 400, juris Rn. 78; zuletzt BVerfG, Beschl. v. 18.7.2023, 1 BvR 980/23, juris Rn. 2). Verboten ist u.a. ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.6.2006, 2 BvL 2/99, BVerfGE 116, 164, juris Rn. 69; BVerfG, Beschl. v. 17.4.2008, 2 BvL 4/05, BVerfGE 121, 108, juris Rn. 41; BVerfG, Urt. v. 30.7.2008, 2 BvR 3262/07, BVerfGE 121, 317, juris Rn. 151; BVerfG, Beschl. v. 21.7.2010, 1 BvR 611/07, BVerfGE 126, 400, juris Rn. 78). Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.4.1987, 2 BvR 909/82, BVerfGE 75, 108, juris Rn. 126; BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995, 2 BvR 413/88, BVerfGE 93, 319, juris Rn. 174; BVerfG, Beschl. v. 4.12.2002, 2 BvR 400/98, BVerfGE 107, 27, juris Rn. 50; BVerfG, Beschl. v. 21.7.2010, 1 BvR 611/07, BVerfGE 126, 400, juris Rn. 79; BVerfG, Beschl. v. 21.6.2011, 1 BvR 2035/07, BVerfGE 129, 49, juris Rn. 64 f.; BVerfG, Beschl. v. 18.7.2012, 1 BvL 16/11, BVerfGE 132, 179, juris Rn. 30). Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können (BVerfG, Beschl. v. 7.11.2006, 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1, juris Rn. 93; BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvF 4/05, BVerfGE 122, 1, juris Rn. 87; BVerfG, Beschl. v. 8.7.2021, 1 BvR 2237/14, BVerfGE 158, 282, juris Rn. 111).

Art. 3 Abs. 1 GG ist jedenfalls dann verletzt, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst sachlich einleuchtender Grund für eine gesetzliche

Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt. Willkür des Gesetzgebers kann zwar nicht schon dann bejaht werden, wenn er unter mehreren Lösungen nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste gewählt hat. Es genügt aber Willkür im objektiven Sinn, das heißt die tatsächliche und eindeutige Unangemessenheit der Regelung in Bezug auf den zu ordnenden Gesetzgebungsgegenstand. Der Spielraum des Gesetzgebers endet dort, wo die ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2019, 2 BvL 22/14, BVerfGE 152, 274, juris Rn. 97 mwN; BVerfG, Beschl. v. 20.3.2023, 1 BvR 669/18, juris Rn. 15).

Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben (BVerfG, Beschl. v. 8.7.2021, 1 BvR 2237/14, BVerfGE 158, 282, juris Rn. 111 mwN). Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für Einzelne verfügbar sind, je weniger also die Betroffenen in der Lage sind, durch ihr Verhalten die Verwirklichung der Kriterien zu beeinflussen, nach denen unterschieden wird (BVerfG, Beschl. v. 21.6.2011, 1 BvR 2035/07, BVerfGE 129, 49, juris Rn. 65; BVerfG, Beschl. v. 19.12.2012, 1 BvL 18/11, BVerfGE 133, 1, juris Rn. 45), oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern (BVerfG, Beschl. v. 8.7.2021, 1 BvR 2237/14, BVerfGE 158, 282, juris Rn. 111).

Der Gesetzentwurf unterscheidet in seiner Grundkonzeption zum einen zwischen Werbung an der Stätte der Leistung und Fremdwerbung sowie zum anderen zwischen kommerzieller Werbung und der in § 13 Abs. 2 Satz 4 HBauO-E und § 13 Abs. 5 Satz 2 HBauO-E privilegierten Werbung für kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen.

Diese Ungleichbehandlungen sind gerechtfertigt und daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Bei der Differenzierung zwischen Werbung an der Stätte der Leistung und Fremdwerbung sowie zwischen kommerzieller Werbung und Werbung für die vom Gesetzentwurf privilegierten Inhalte handelt es sich um sachbezogene Differenzierungen. Die gerichtliche Kontrolle dieser Ungleichbehandlungen beinhaltet daher im Wesentlichen, ob für sie ein sachlicher Grund vorliegt.

Soweit sich eine strengere Bindung des Normgebers aus der Eigentumsfreiheit der betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer ergibt, wird er dem angehobenen,

sich stufenlos an Verhältnismäßigkeitserfordernissen orientierenden Verhältnismäßigkeitsmaßstab gerecht. Wie oben dargelegt berücksichtigt der Gesetzentwurf den stärkeren Eigentumsschutz bei Persönlichkeitsbetroffenheit.

Dies gilt auch im Hinblick auf die Meinungsfreiheit. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass – soweit die der Ungleichbehandlung zu Grunde liegenden Differenzierungskriterien für die betroffenen Unternehmen unverfügbar sind – die Privilegierung der Eigenwerbung diesen Persönlichkeitsbezug berücksichtigt.

Im Übrigen besteht für beide genannten Differenzierungen des Gesetzentwurfs ein sachlicher Grund. In Bezug auf die Privilegierung von Werbung an der Stätte der Leistung ergibt sich dieser sachliche Grund aus dem stärkeren Eigentumsschutz bei Persönlichkeitsbezug. Im Hinblick auf die Privilegierung von Werbung für kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen liegt der sachliche Grund in der Unterscheidung von rein kommerzieller Werbung und der Werbung für Veranstaltungen, die ideelle Zwecke verfolgen. Die Privilegierung von (im weiteren Sinne) gemeinnützigen Zwecken ist der Rechtsordnung nicht fremd. Zudem nimmt der Gesetzentwurf nachvollziehbar auf das gesteigerte Informationsinteresse der Bevölkerung für entsprechende Veranstaltungen Bezug.

5. Die Unvereinbarkeit von § 84 HBauO-E mit höherrangigem Recht (s. hierzu oben unter 4.d)bb]bbb][2][c]) führt nicht dazu, dass das Volksbegehren insgesamt nicht durchzuführen ist.

Der Verfassungsgeber hat die grundsätzliche Entscheidung für eine – gleichrangige – plebiszitäre Modifizierung der repräsentativen parlamentarischen Demokratie getroffen. Eine enge Begrenzung oder ein Ausschluss der Möglichkeit, ein teilweise unzulässiges Volksbegehren im Übrigen aufrechtzuerhalten und durchzuführen, würde das plebiszitäre Element der Gesetzgebung entscheidend behindern. Dementsprechend ist im Zweifel zugunsten der Zulässigkeit des verbleibenden Teils des Volksbegehrens zu entscheiden (HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 122). Dies bedeutet aber nicht, dass ein Volksbegehren in jedem Fall auf Antrag teilweise durchzuführen ist, wenn sich herausstellt, dass ein Teil unzulässig und jedenfalls insoweit kein Raum für seine Durchführung ist. Vielmehr ist in Fällen teilweiser (Un-)Zulässigkeit zu klären, ob eine Abspaltung eines Teils des ursprünglich beabsichtigten Volksbegehrens dessen Kern unberührt ließe. Hierfür ist maßgebend, welche Bedeutung dem unzulässigen und dem zulässigen Teil jeweils zukommt, in welchem inhaltlichen und systematischen Zusammenhang die verschiedenen Teile stehen und ob der mutmaßliche Abstimmungswille der Abstimmungsberechtigten, die die Volksinitiative unterstützt

haben, dafür spricht, dass diese auch nur den verbleibenden Teil unterstützt hätten (HVerfG, Urt. v. 12.7.2023, 12/20, juris Rn. 89; HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 124; HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, LVerfGE 16, 207, juris Rn. 125 ff.).

Nach diesem Maßstab ist eine teilweise Durchführung vorliegend möglich.

Zunächst lässt sich die teilweise Durchführung durch ersatzlose Streichung rechtstechnisch bewerkstelligen. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass mit § 83 Abs. 2 Satz 3 HBauO-E eine Übergangsbestimmung entsprechend der bisherigen Übung verbleibt. Dass nicht nur in der Begründung zu § 84 des Gesetzentwurfs, sondern auch im Allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs an verschiedenen Stellen auf § 84 HBauO-E Bezug genommen wird (dort unter Nr. 3 1. Satz, Nr. 4 1. Absatz, Nr. 8 4. Absatz und letzter Absatz), steht einer teilweisen Durchführung ebenfalls nicht entgegen. Die entsprechenden Passagen können ersatzlos gestrichen werden, ohne dass die Begründung unverständlich oder unrichtig wird.

Schließlich bleibt auch der Kern des ursprünglich beabsichtigten Volksbegehrens unberührt. Zwar fördert auch der unzulässige Teil des Entwurfs die von der Initiative verfolgten Ziele. § 84 HBauO-E stellt sich ungeachtet seiner Positionierung und Bezeichnung als „Übergangsvorschrift“ der Sache nach als eine der wesentlichen Wirkrichtungen des Entwurfs dar, die einerseits in der Verschärfung der Rechtslage für zukünftige Anlagen, andererseits aber auch in der zügigen Umgestaltung des derzeitigen Bestands liegen.

Doch ist zu berücksichtigen, dass der unzulässige und der zulässige Teil des Gesetzentwurfs sich zwar gegenseitig ergänzen und in einem engen Zusammenhang stehen, jedoch nicht unauflösbar miteinander verbunden sind. Mit der Streichung von § 84 HBauO-E entsteht kein regelungsfreier, aber notwendigerweise der Regelung bedürftiger Teilbereich. Vielmehr gelten (wie bislang) auch für Werbeanlagen die allgemeinen bauordnungsrechtlichen und verwahrungsverfahrensrechtlichen Regelungen zur Aufhebung von Genehmigungen und für bauordnungsrechtliche Eingriffsbefugnisse in den vorhandenen Bestand. Bezogen auf Altanlagen, deren Beseitigung nach der bisherigen Rechtslage aufgrund einer entgegenstehenden Genehmigung und/oder materiellen Legalität behördlich nicht verlangt werden kann, wird zudem schrittweise mittelbar im Laufe der Zeit (durch Verfall, Aufgabe, Änderung der baulichen Anlage, Ablauf einer nur befristet erteilten Genehmigung etc.) eine Angleichung an die neue Rechtslage eintreten. Einzubeziehen ist zudem, dass der Gesetzentwurf selbst mit § 84 Abs. 3 HBauO-E (eng gefasste) Ausnahmemöglichkeiten vorsieht, sodass auch bei Umsetzung des (vollständigen) Gesetzentwurfs nach Ablauf des

Jahres 2026 nicht mit einer umgehenden Anpassung der Bestandsanlagen an die neue Rechtslage zu rechnen wäre. Die Streichung von § 84 HBauO-E führt daher lediglich zu einer Minderung des Wirksamkeitsgrads des Gesetzentwurfs in Bezug auf bereits bestehende Werbeanlagen, während die Auswirkungen auf noch zu errichtende Anlagen bei Verabschiedung des Entwurfs ungeschmälert eintreten würden. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass diejenigen, die die Volksinitiative unterstützt haben, den Gesetzentwurf auch in der um § 84 HBauO-E gekürzten Fassung unterstützt hätten.

III.

Im Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht werden Kosten nicht erhoben (§ 66 Abs. 1 HmbVerfGG). Die Entscheidung über die Erstattung der notwendigen Auslagen der Beteiligten zu 3. beruht auf § 67 Abs. 3 HmbVerfGG. Angesichts des in der Sache überwiegend erfolglosen Antrags des Beteiligten zu 1. erscheint eine vollständige Erstattung der notwendigen Auslagen der Beteiligten zu 3. sachgerecht.

IV.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Voßkühler

Dr. Berger

Prof. Dr. Boysen

Dr. Jäger

Dr. Karthaus

Kreth

Dr. Lambiris

Dr. Verheyen

Winter

Anlage I

Gesetz zur Regulierung von Werbung im öffentlichen Raum (Werberegulierungsgesetz)

Die Bevölkerung der Freien und Hansestadt Hamburg hat folgendes Gesetz beschlossen:

Änderung der Hamburgischen Bauordnung

Die Hamburgische Bauordnung vom 14. Dezember 2005 in ihrer aktuellen Fassung wird wie folgt geändert:

1. § 13 wird wie folgt neu gefasst:

„§ 13 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. Für Werbeanlagen, die keine baulichen Anlagen sind, gelten die Vorschriften über die Gestaltung baulicher Anlagen sinngemäß.

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

Zulässig sind

1. a) Werbeanlagen an Gebäuden an der Stätte der Leistung bis zur maximalen Höhe von einem Meter über dem Erdgeschoss,
b) Werbeanlagen an der Stätte der Leistung für wechselnde Inhalte in Form von Auslagen und Dekorationen in Fenstern und Schaukästen im Erdgeschoss,
c) sonstige Werbeanlagen an der Stätte der Leistung mit einer maximalen Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche,
2. temporäre Werbeanlagen auf Veranstaltungen, insbesondere Kultur- und Sportveranstaltungen sowie Messen, Schaustellungen und Feiern,
3. Werbeanlagen auf Sportanlagen, Versammlungsstätten und auf Ausstellungs- und Messegeländen, soweit sie nicht in die freie Landschaft wirken,
4. temporäre Werbeanlagen mit einer maximalen Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche an Baustellen zur Information über das Bauvorhaben, dessen Vermarktung und 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 Plakatformat DIN A 0 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 Tunneln,
 - d) Flächen an öffentlichen Sanitäreinrichtungen,
 - e) einzelnen Flächen mit einer maximalen Werbefläche von zehn Quadratmetern ausschließlich auf privatem Grund.

Die Hälfte der jeweiligen Werbeflächen einer Werbeanlage im Sinne des Nr. 8 ist für Inhalte zur Unterrichtung der Bevölkerung über kulturelle, politische, sportliche und ähnliche 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.

(3) 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 2 Satz 3 Nr. 2 und 3 und Anlagen zum Zwecke der Fahrgastinformation an Haltestellen und Bahnhöfen des öffentlichen Personenverkehrs sowie Wechsellichtanlagen an der Stätte der Leistung in den vom Senat durch Rechtsverordnung bestimmten Gebieten,
4. Werbeanlagen in störender Häufung oder von störendem Umfang,
5. Werbeanlagen an Böschungen, Brücken, Ufern und Bäumen,
6. Werbeanlagen an öffentlichen Gebäuden repräsentativen oder städtebaulich hervorragenden Charakters in den Stadtteilen Hamburg-Altstadt, Neustadt und HafenCity, ausgenommen Hinweise auf dort befindliche Dienststellen, Unternehmen oder Veranstaltungen,
7. Werbeanlagen in Vorgärten mit Ausnahme von Schildern, die Inhaberinnen und Inhaber und Art eines auf dem Grundstück vorhandenen Betriebes oder eines dort ausgeübten freien Berufes (Stätte der Leistung) kennzeichnen.

(4) 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. Außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile sind Werbeanlagen nur an der Stätte der Leistung bis zur Höhe des Erdgeschosses sowie einzelne Hinweiszeichen darauf zulässig.

(5) In Kleinsiedlungsgebieten, Wohngebieten, Dorfgebieten und Sondergebieten, die der Erholung dienen, sowie außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile können ausnahmsweise Werbeanlagen im Sinne des Absatzes 2 Satz 3 Nr. 1 b) bis 8 zugelassen werden, soweit diese unter Berücksichtigung der Eigenart des Gebietes das Orts- oder Landschaftsbild nicht beeinträchtigen. Werbeanlagen im Sinne des Absatzes 2 Satz 3 Nr. 8 dürfen nur für Inhalte zur Unterrichtung der Bevölkerung über kulturelle, politische, sportliche und

ähnliche Veranstaltungen genutzt werden; die jeweils freie Fläche dieser Anlagen darf auch für andere Werbung verwendet werden.

(6) In Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten sind Werbeanlagen an Gebäuden an der Stätte der Leistung im Sinne des Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 a) auch bis zur unteren Dachkante, soweit diese unbeleuchtet sind, sowie Sammelschilder mit einer maximalen Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche als Hinweis auf ortsansässige Betriebe zulässig.

(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 für die Dauer des Wahlkampfes und Werbung für Volksbegehren, Volksentscheide sowie Bürgerentscheide für einen angemessenen Zeitraum.“

2. Nach § 83 Absatz 2 Satz 2 wird folgender Satz 3 neu eingefügt:

„Ist über einen Antrag auf Genehmigung einer Werbeanlage nach § 13 beim Inkrafttreten dieses Gesetzes noch nicht entschieden worden, gilt dieses Gesetz.“

3. Nach § 83 wird § 84 neu eingefügt:

„§ 84 Übergangsvorschriften zu § 13 (Werbeanlagen)

(1) Rechtmäßig errichtete Werbeanlagen an Stätte der Leistung und ihre Aufbauten, die den Vorschriften dieses Gesetzes nicht mehr genügen, sind bis zum 31.12.2026 zu beseitigen, sofern sie im Falle § 13 Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 a) das erste Obergeschoss um mehr als einen Meter und im Falle des § 13 Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 c) eine maximale Höhe von acht Metern ab Geländeoberfläche überschreiten. § 13 Absatz 3 bleibt unberührt.

(2) Sonstige rechtmäßig errichtete Werbeanlagen und ihre Aufbauten, die den Vorschriften dieses Gesetzes nicht mehr genügen, sind bis zum 31.12.2026 zu beseitigen.

(3) Auf Antrag sind für die Dauer von bis zu jeweils einem Jahr Ausnahmen zuzulassen,

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

Dem Antrag sind geeignete Nachweise beizufügen.

(4) Auf Werbeanlagen, die digital oder mittels Wechsellicht betrieben werden und nach § 13 nicht mehr zulässig sind, dürfen bis zu ihrer Beseitigung keine bewegten oder animierten Inhalte wiedergegeben werden. Ein Bildwechsel oder sonstiger Lichtwechsel ist frühestens nach Ablauf von fünf Minuten zulässig.“

4. Anlage 2 I Nr. 11 wird wie folgt neu gefasst:

„11. Werbeanlagen und Automaten:

Hinweis: Verfahrensfreiheit für nachfolgende Werbeanlagen besteht nur, wenn keine Genehmigung nach § 13 Abs. 5 oder anderen Vorschriften erforderlich ist.

- 11.1 Werbeanlagen mit einer Ansichtsfläche bis zu 1 m²,
- 11.2 Automaten,
- 11.3 Werbeanlagen an der Stätte der Leistung, die nach ihrem erkennbaren Zweck nur vorübergehend für höchstens zwei Monate angebracht werden, außer im Außenbereich,
- 11.4 Werbeanlagen in Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten an der Stätte der Leistung mit einer Höhe bis zu 10,0 m ab Geländeoberfläche sowie Sammelschilder als Hinweis auf ortsansässige Betriebe,
- 11.5 Erneuerung und Austausch der Werbemotive, Auslagen und Dekorationen bei Werbeanlagen mit wechselnden Inhalten,
- 11.6 Erneuerung und Austausch bestehender Werbeanlagen, wenn Art und Größe nicht verändert werden,
- 11.7 temporäre Werbeanlagen auf Veranstaltungen, insbesondere Kultur- und Sportveranstaltungen sowie Messen, Schaustellungen und Feiern.“

Allgemeiner Teil der Begründung

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 zunehmende optische Dominanz von Werbung im Stadtraum wirkt sich negativ auf das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild sowie die architektonische und städtebauliche Gestaltung aus. Die Anzahl von Werbeanlagen allein auf öffentlichem Grund der Freien und Hansestadt Hamburg hat sich seit dem Jahr 2010 von etwa 1.000 auf mehr als 4.000 Anlagen vervierfacht.

Die Konzentration von Werbeträgern, insbesondere an stark frequentierten Orten, die Zunahme großformatiger Werbung und die steigende Rolle von Licht und Bewegung durch den Einsatz digitaler Werbeanlagen führen zu einer Dominanz von Werbung im Stadtbild, die Handlungsbedarf und Steuerungsnotwendigkeiten begründen.

2. Lösung und Ziele

Durch die Änderung der Vorschriften für Werbeanlagen in der Hamburgischen Bauordnung (HBauO) 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 der Reduzierung von Werbeanlagen, insbesondere auf öffentlichem Straßengrund, sollen durch gestalterische Vorgaben, Werbeanlagen stadtbildverträglich integriert und eine optische Dominanz im Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild vermieden werden.

Mit der Neufassung des § 13 HBauO betreffend Anlagen der Außenwerbung werden folgende Ziele verwirklicht:

- Reduzierung der Anzahl von Werbeanlagen, insbesondere auf öffentlichem Straßengrund
- Umsetzung gestalterischer Vorgaben für Werbeanlagen zwecks stadtbildverträglicher Integration und Vermeidung von optischer Dominanz von Werbung im Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild
- Grundsätzliches Verbot von digitalen Werbeanlagen und Wechsellichtanlagen

3. Umsetzungsaufwand

Der Verwaltungsaufwand zur Umsetzung der Änderungen der HBauO wird durch zu erlassende Beseitigungsanordnungen für nicht mehr zulässige Werbeanlagen und die Prüfung von Ausnahmegenehmigungen im Hinblick auf die Übergangsvorschrift des § 84 kurzfristig steigen. Nach der Übergangsphase ist von einer Entlastung der Verwaltung auszugehen, da der Katalog zulassungsfähiger Werbeanlagen zu einer Reduzierung von Werbeanlagen auf öffentlichem Grund führt.

4. Auswirkungen auf die Wirtschaft

Nicht mehr zulassungsfähige Werbeanlagen sind bis zum 31. Dezember 2026 zu beseitigen. Dadurch entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand. Soweit eine unbillige Härte vorliegt, wird diese über die Übergangsregelung in § 84 aufgefangen.

Auf Grund der gestalterischen Anforderungen an Werbeanlagen und deren Reduzierung wird das Geschäftsmodell der Vermarktung von Fremdwerbung in seiner Lukrativität zwar abnehmen, indes verbleibt den werbetreibenden Unternehmen durch die noch zulassungsfähigen Werbeanlagen ein ausreichendes Betätigungsfeld.

5. Auswirkungen auf die Bürger

Die zunehmende Kommerzialisierung und Privatisierung des öffentlichen Raums stellen das Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben als auch den Ort selbst, der eine gewisse kulturelle Vielfalt abbilden soll, vor große Herausforderungen. 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 des grundsätzlichen Verbots 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. Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG in Gestalt der negativen Informationsfreiheit schützt den Grundrechtsträger davor, Informationen in einer nicht mehr zumutbaren Weise zu rezipieren. 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, als auch 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 möglich ist.

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

6. 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 Kilometer 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.

7. 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 Großteil der Lichtverschmutzung 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 Videomitore und Mediaboards haben einen enormen Ressourcen- und Energieverbrauch. Eine beidseitig betriebene digitale Werbeanlage im CityLightPoster-Format (ca. 2 qm Werbefläche) hat bei einem durchgängigen Betrieb einen jährlichen Energieverbrauch von etwa 15.000 kWh. Dies entspricht dem Verbrauch von etwa zehn Single-Haushalten. Bei einem Betrieb von 6 bis 24 Uhr liegt der jährliche Energieverbrauch bei etwa 11.250 kWh. Die zunehmende Digitalisierung von Werbeanlagen hat somit nicht nur negative gestalterische Auswirkungen auf den öffentlichen Raum, sondern konterkariert überdies die Klimaschutzziele der Freien und Hansestadt Hamburg (§ 2 Hamburgisches Klimaschutzgesetz).

Durch das grundsätzliche Verbot digitaler Werbeanlagen, sowie die Reduzierung von Werbeanlagen auf öffentlichem Grund und der damit einhergehenden Energieeinsparung wird die öffentliche Hand ihrer besonderen Verantwortung nach dem Hamburgischen Klimaschutzgesetz gerecht. Im Hinblick auf die Tatsache, dass die Klimaschutzziele sich nur erreichen lassen, wenn massiv Energie eingespart wird, vermag das Argument, wonach Werbeanlagen mittels regenerativer Energie betrieben werden, nicht zu überzeugen.

8. Kosten und Deckungsvorschlag

Nach Auskunft des Landeswahlleiters beliefen sich die Einnahmen aus den Werberechtsverträgen im Jahr 2019 auf rd. 33 Millionen Euro. Die Einnahmen aus der Vermarktung von Werberechten an Fahrgastunterständen des ÖPNV liegen in einer Größenordnung eines mittleren zweistelligen Millionenbetrags. Eine genaue Bezifferung der wegfallenden Einnahmen ist nicht möglich, da der Senat sich bezüglich der Erträge aus den Werberechtsverträgen auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen beruft.

Ein gesamter Wegfall der Einnahmen ist jedoch nicht zu befürchten, da § 13 Absatz 3 weiterhin Ausnahmen für Werbeanlagen auf öffentlichem Grund wie beispielsweise Werbung an Fahrgastunterständen des ÖPNV, aber auch an klassischen Litfaßsäulen vorsieht. Sofern Einnahmen auf Grund der Gesetzesänderung wegfallen, stehen diesen 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 der Einnahmeverluste notwendig sein, wird eine Erhöhung der Kultur- und Tourismustaxen nach dem Hamburgischen Kultur- und Tourismustaxengesetz vorgeschlagen.

Entschädigungsansprüche durch den Wegfall von Werbemöglichkeiten sind auf Grund der Übergangsregelung in § 84 nicht zu erwarten.

Die seit dem 1. Januar 2009 gültigen Gestattungsverträge über Werbung auf Staatsgrund der Freien und Hansestadt Hamburg wurden durch den Senat mit den Vertragspartnern Wall GmbH und DSM/Ströer im Jahr 2021 coronabedingt angepasst. Die Vertragsänderungen betreffen eine coronabedingte Senkung der Vertragsentgelte für die Freie und Hansestadt Hamburg, die Verlängerung der Vertragslaufzeit von Ende 2023 bis nunmehr zum 31. Dezember 2026 und die Möglichkeit der Vertragspartner zur umfassenden Digitalisierung aller Anlagen.

Auf Grund der Übergangsregelung in § 84, wonach nicht mehr zulassungsfähige Werbeanlagen erst zum 31. Dezember 2026 beseitigt werden müssen, sind Entschädigungsansprüche der Wall GmbH und DSM/Ströer ausgeschlossen, da die Gestattungsverträge zu diesem Zeitpunkt regulär enden.

Besonderer Teil der Begründung

Zu § 13 (Werbeanlagen)

Zu Absatz 1:

Absatz 1 ist mit der bisherigen Definition der Anlagen der Außenwerbung identisch.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 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. Satz 2 stellt klar, dass weitergehende Beschränkungen auf Grund anderer Vorschriften, wie sie sich beispielsweise aus den Regelungen zum Denkmalschutz oder des § 33 StVO ergeben, unberührt bleiben.

Satz 3 stellt einen Katalog der zulassungsfähigen Werbeanlagen dar:

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

Nr. 1 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 bzw. die Stadtsilhouette von Werbeanlagen geprägt wird.

Nr. 1 b) betrifft Anlagen für wechselnde Inhalte in Form von Auslagen und Dekorationen in Fenstern und Schaukästen im Erdgeschoss. Damit sind Anlagen in Fenstern über dem Erdgeschoss 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 Nr. 1 b) einmal genehmigt, bedarf es beim Wechsel des Inhalts dieser Anlagen keiner erneuten Genehmigung. Dies entspricht im Wesentlichen der derzeitigen Regelung des § 13 Abs. 4 Nr. 3, wonach Auslagen und Dekorationen in Fenstern und Schaukästen nicht der HBauO unterfallen. Die systematische Neuordnung ist jedoch notwendig, um die konkreten Gestaltungsanforderungen des Absatzes 3, insbesondere dem Verbot digitaler Werbeanlagen, auch auf Schaufenster ausdehnen.

Nr. 1 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).

Nr. 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.

Nr. 3 betrifft zeitlich nicht befristete Werbeanlagen an den genannten Orten. Diese Ausnahme betrifft 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).

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

Nr. 5 betrifft Hinweisschilder, die auf Haltestellen und Bahnhöfe des öffentlichen Personenverkehrs hinweisen. Eine unmittelbare Nähe ist nicht erforderlich.

Nr. 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.

Nr. 7 betrifft Anlagen für amtlichen Mitteilungen.

Nr. 8 betrifft klassische Anlagen der Fremdwerbung. Die Plakatformate an den genannten Anlagen sind kleinteilig und dürfen das Format DIN A 0 nicht überschreiten. Damit wird eine vielfältige Nutzung im Sinne des Informationsinteresses der Bevölkerung, aber auch eine genügende Anzahl von Werbemöglichkeiten für die Wirtschaft gewährleistet. Die in Nr. 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 des Nr. 8 e) ist ausschließlich auf privatem Grund zulässig. Im Hinblick auf die gesteigerte Verantwortung der öffentlichen Hand bzgl. der Gestaltung des öffentlichen Raumes, und auch die Auswirkungen von Werbeanlagen auf Verkehrssicherheit und Umwelt betreffend, sind einzelne Fläche im Sinne des Nr. 8 e) unter Berücksichtigung der Eigentums garantie der Grundstücksinhaber nur auf privaten Flächen zulässig.

Die Einschränkung auf einzelne Flächen soll sicherstellen, dass Werbeanlagen nicht das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild prägen oder dominieren. Der Begriff „einzelne Fläche“ greift unter der Schwelle der störenden Häufung. Dadurch wird eine Reduzierung von Werbeanlagen auch auf privaten Grund angestrebt, ohne dass bereits eine störende Häufung gegeben sein muss. Die genauen Abstände zur nächsten möglichen Anlage im Sinne des Nr. 8 e) kann nicht fest definiert werden und hängt von der baulichen und landschaftlichen Umgebung ab. Dabei kann sich die Gesamtfläche unter Berücksichtigung des Anbringungsortes auch auf mehreren einzelnen Flächen verteilen (z.B. zwei Flächen à fünf Quadratmeter).

Die Vorgaben des Absatzes 2 Satz 4 gelten ausschließlich für Anlagen im Sinne des Nr. 8 und sollen dazu dienen, dass im Hinblick auf das gestalterische Ziel der allgemeinen Reduzierung von Werbeanlagen eine vielfältige Nutzung sichergestellt und ein Ausweichen auf illegale Plakatierung vermieden wird. Zudem sollen Veranstaltungswerbung und Werbung von steuerbegünstigten Körperschaften im Interesse des Informationsinteresses der Bevölkerung und im Hinblick auf die Ziele der Abgabenordnung betreffend steuerbegünstigte Körperschaften eine Privilegierung im öffentlichen Verkehrsraum erfahren und nicht in direkter Konkurrenz um Werbeflächen mit Produkt- und Dienstleistungswerbung treten.

Zu Absatz 3:

Absatz 3 orientiert sich im Wesentlichen an den Vorgaben des bisherigen Absatz 3. Im Interesse der allgemeinen und besonderen Gestaltungspflege wird der Katalog ergänzt und spezifiziert.

Nr. 1 ergänzt die allgemeinen Gestaltungsvorgaben des § 12. Werbeanlagen dürfen nicht 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.

Nr. 2 entspricht dem bisherigen § 13 Abs. 3 Nr. 1 der Hamburgischen Bauordnung.

Nr. 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, Digital-CityLightPoster, Digital-CityLightBoards, Videowalls etc.). 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 auf sich, wirken dominant im Stadtraum und erzeugen eine städtebaulich unerwünschte Unruhe.

Neben den benannten Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot eröffnet die Norm in Verbindung mit § 81 Abs. 2 a dem Senat die Möglichkeit, für digitale Werbeanlagen und Wechsellichtanlagen an der Stätte der Leistung in genau abgegrenzten bebauten oder unbebauten Teilen des Gebiets der Freien und Hansestadt Hamburg durch Rechtsverordnung Ausnahmen zuzulassen. Die derzeit gültige Wechsellichtverordnung sieht Ausnahmen sowohl für die Vergnügungsviertel Reeperbahn und Steindamm als auch im Bereich des Stadtteils Hamburg-Altstadt vor.

Digitale Werbeanlagen sind somit nur in folgenden Fällen zulässig:

- als temporäre Werbeanlagen auf Veranstaltungen, insbesondere Kultur- und Sportveranstaltungen sowie Messen, Schaustellungen und Feiern
- auf Sportanlagen, Versammlungsstätten und auf Ausstellungs- und Messegeländen
- zum Zwecke der Fahrgastinformation an Haltestellen und Bahnhöfen des öffentlichen Personenverkehrs

Unter dem Begriff Fahrgastinformation sind ausschließlich Inhalte zu verstehen, die im Zusammenhang mit der Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs stehen.

Nr. 4 bis 7

Die weiteren Vorgaben Nr. 4 bis 7 entsprechen den bisherigen Regelungen in § 13 Abs. 3 Nr. 2, 3, 4 und 6 der Hamburgischen Bauordnung.

Zu Absatz 4

Absatz 4 sieht weitere Einschränkungen für bestimmte Gebietstypen vor und orientiert sich dabei an der bisherigen Regelung des § 13 Abs. 2 der Hamburgischen Bauordnung. Nach Absatz 4 sind zum Schutz der genannten Gebietstypen Werbeanlagen nur an der Stätte der Leistung zulässig.

Zu Absatz 5

Absatz 5 eröffnet die Möglichkeit, im Wege des Ermessens ausnahmsweise Werbeanlagen unter besonderer Berücksichtigung der gestalterischen Eigenart des Gebietes zuzulassen, soweit diese 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 die erhöhten gestalterischen Anforderungen nach Absatz 5 zu erfüllen. Der Begriff der Beeinträchtigung ist dabei an Hand der Eigenart des Gebietes zu bestimmen.

Zu Absatz 6

Absatz 6 sieht abweichend von Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 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 nach Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 a) beleuchtet oder hinterleuchtet

sein, wenn sie die Höhengaben nach Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 a) einhalten. Überschreiten die Anlagen die Höhengaben, sind sie ohne Beleuchtung bis zur unter Dachkante zulässig.

Ferner sind zusätzlich zu den Anlagen nach Absatz 2 Satz 3 Sammelschilder als Hinweis auf ortsansässige Betriebe in den benannten Gebieten zulässig.

Zu Absatz 7

Nach Abs. 7 sind Werbeanlagen, die dem Denkmalschutz nach dem Hamburgischen Denkmalschutzgesetz unterliegen, von den Regelungen ausgenommen. Ihre Zulässigkeit beurteilt sich daher abweichend von den Abs. 2 bis 6 nach dem Denkmalschutzgesetz.

Zu Absatz 8

Absatz 8 entspricht im Wesentlichen der bisherigen Regelung des § 13 Abs. 4 Nr. 4 der Hamburgischen Bauordnung; dehnt aber zur Klarstellung diese auf die genannten direktdemokratischen Verfahren aus.

Zu § 83 Absatz 2 Satz 3

Satz 3 bestimmt, dass laufende Genehmigungsverfahren mit dem Inkrafttreten des Gesetzes nach der Neuregelung zu beurteilen sind. Damit soll verhindert werden, dass nicht mehr zulassungsfähige Anlagen errichtet und sodann wieder beseitigt werden müssen.

Zu §84

Der neu eingefügte § 84 hebt den Bestandsschutz für nicht mehr zulassungsfähige Werbeanlagen auf und bestimmt zur Wahrung des Vertrauensschutzes als auch zwecks Vermeidung von eventuellen Entschädigungsansprüchen Ausnahmen und Modifizierungen vom Beseitigungsgebot nicht mehr zulassungsfähiger Werbeanlagen.

Absatz 1 und 2 differenzieren zwischen den genannten Anlagen an der Stätte der Leistung und sonstigen Werbeanlagen.

Absatz 3 bestimmt bezogen auf die Absätze 1 und 2 zeitlich befristete Ausnahmen von dem Beseitigungsgebot. Unbillige Härten können insbesondere dann vorliegen, wenn die Höhengaben des § 13 unwesentlich überschritten werden oder der Vertrauensschutz dies zur Vermeidung von Entschädigungen gebietet.

Absatz 4 enthält im Hinblick auf die erheblichen gestalterischen Auswirkungen und der Ablenkungswirkung der genannten Anlagen eine Spezifizierung der Übergangsregelung.

Zu Anlage 2 I Nr. 11

Nummer 11 der Anlage 2 I stellt die dort genannten Werbeanlagen verfahrensfrei.

Anlage II

Gesetz zur Regulierung von Werbung im öffentlichen Raum (Werberegulierungsgesetz)

Die Bevölkerung der Freien und Hansestadt Hamburg hat folgendes Gesetz beschlossen:

Änderung der Hamburgischen Bauordnung

Die Hamburgische Bauordnung vom 14. Dezember 2005 in ihrer aktuellen Fassung wird wie folgt geändert:

1. § 13 wird wie folgt neu gefasst:

„§ 13 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. Für Werbeanlagen, die keine baulichen Anlagen sind, gelten die Vorschriften über die Gestaltung baulicher Anlagen sinngemäß.

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

Zulässig sind

1. a) Werbeanlagen an Gebäuden an der Stätte der Leistung bis zur maximalen Höhe von einem Meter über dem Erdgeschoss,
b) Werbeanlagen an der Stätte der Leistung für wechselnde Inhalte in Form von Auslagen und Dekorationen in Fenstern und Schaukästen im Erdgeschoss,
c) sonstige Werbeanlagen an der Stätte der Leistung mit einer maximalen Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche,
2. temporäre Werbeanlagen auf Veranstaltungen, insbesondere Kultur- und Sportveranstaltungen sowie Messen, Schaustellungen und Feiern,
3. Werbeanlagen auf Sportanlagen, Versammlungsstätten und auf Ausstellungs- und Messegeländen, soweit sie nicht in die freie Landschaft wirken,
4. temporäre Werbeanlagen mit einer maximalen Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche an Baustellen zur Information über das Bauvorhaben, dessen Vermarktung und 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 Plakatformat DIN A 0 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 Tunneln,
 - d) Flächen an öffentlichen Sanitäreinrichtungen,
 - 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 ist für Werbung für kulturelle, politische, sportliche und ähnliche Veranstaltungen zu nutzen; soweit Flächen mangels Auslastung frei bleiben, dürfen diese auch für andere Werbung verwendet werden.

(3) 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 2 Satz 3 Nr. 2 und 3 und Anlagen zum Zwecke der Fahrgastinformation an Haltestellen und Bahnhöfen des öffentlichen Personenverkehrs sowie Wechsellichtanlagen an der Stätte der Leistung in den vom Senat durch Rechtsverordnung bestimmten Gebieten,
4. Werbeanlagen in störender Häufung oder von störendem Umfang,
5. Werbeanlagen an Böschungen, Brücken, Ufern und Bäumen,
6. Werbeanlagen an öffentlichen Gebäuden repräsentativen oder städtebaulich hervorragenden Charakters in den Stadtteilen Hamburg-Altstadt, Neustadt und HafenCity, ausgenommen Hinweise auf dort befindliche Dienststellen, Unternehmen oder Veranstaltungen,
7. Werbeanlagen in Vorgärten mit Ausnahme von Schildern, die Inhaberinnen und Inhaber und Art eines auf dem Grundstück vorhandenen Betriebes oder eines dort ausgeübten freien Berufes (Stätte der Leistung) kennzeichnen.

(4) 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. Außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile sind Werbeanlagen nur an der Stätte der Leistung bis zur Höhe des Erdgeschosses sowie einzelne Hinweiszeichen darauf zulässig.

(5) In Kleinsiedlungsgebieten, Wohngebieten, Dorfgebieten und Sondergebieten, die der Erholung dienen, sowie außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile können ausnahmsweise Werbeanlagen im Sinne des Absatzes 2 Satz 3 Nr. 1 b) bis 8 zugelassen werden, soweit diese unter Berücksichtigung der Eigenart des Gebietes das Orts- oder Landschaftsbild nicht beeinträchtigen. Werbeanlagen im Sinne des Absatzes 2 Satz 3 Nr. 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.

(6) In Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten sind Werbeanlagen an Gebäuden an der Stätte der Leistung im Sinne des Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 a) auch bis zur unteren Dachkante, soweit diese unbeleuchtet sind, sowie Sammelschilder mit einer maximalen Höhe von fünf Metern ab Geländeoberfläche als Hinweis auf ortsansässige Betriebe zulässig.

(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 für die Dauer des Wahlkampfes und Werbung für Volksbegehren, Volksentscheide sowie Bürgerentscheide für einen angemessenen Zeitraum.“

2. § 69 wird wie folgt geändert:

Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Die Absätze 1 bis 2 gelten nicht für Werbeanlagen im Sinne dieses Gesetzes.“

3. § 81 wird wie folgt geändert:

Nach Absatz 2 a wird folgender Absatz 2 b eingefügt:

„(2 b) Der Senat wird ermächtigt, zur Erreichung baugestalterischer Ziele durch Rechtsverordnung Vorschriften über die Art, den Umfang und die zeitliche Dauer der Beleuchtung von Werbeanlagen zu erlassen.“

4. Nach § 83 Absatz 2 Satz 2 wird folgender Satz 3 neu eingefügt:

„Ist über einen Antrag auf Genehmigung einer Werbeanlage nach § 13 beim Inkrafttreten dieses Gesetzes noch nicht entschieden worden, gilt dieses Gesetz.“

5. Nach § 83 wird § 84 neu eingefügt:

„§ 84 Übergangsvorschriften zu § 13
(Werbeanlagen)

(1) Rechtmäßig errichtete Werbeanlagen an der Stätte der Leistung und ihre Aufbauten, die den Vorschriften dieses Gesetzes nicht mehr genügen, sind bis zum 31.12.2026 zu beseitigen, sofern sie im Falle § 13 Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 a) die untere Dachkante und im Falle des § 13 Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 c) eine maximale Höhe von acht Metern ab Geländeoberfläche überschreiten. § 13 Absatz 3 bleibt unberührt.

(2) Sonstige rechtmäßig errichtete Werbeanlagen und ihre Aufbauten, die den Vorschriften dieses Gesetzes nicht mehr genügen, sind bis zum 31.12.2026 zu beseitigen.

(3) Auf Antrag sind befristete Ausnahmen zuzulassen,

1. soweit die Beseitigung zu Ansprüchen auf Entschädigung führt oder

2. zur Vermeidung unbilliger Härten.

Dem Antrag sind geeignete Nachweise beizufügen.

(4) Auf Werbeanlagen, die digital oder mittels Wechsellicht betrieben werden und nach § 13 nicht mehr zulässig sind, dürfen bis zu ihrer Beseitigung keine bewegten oder animierten Inhalte wiedergegeben werden. Ein Bildwechsel oder sonstiger Lichtwechsel ist frühestens nach Ablauf von drei Minuten zulässig.“

5. Anlage 2 I Nr. 11 wird wie folgt neu gefasst:

„11. Werbeanlagen und Automaten:

Hinweis: Verfahrensfreiheit für nachfolgende Werbeanlagen besteht nur, wenn keine Genehmigung nach § 13 Abs. 5 oder anderen Vorschriften erforderlich ist.

11.1 Werbeanlagen mit einer Ansichtsfläche bis zu 1 m²,

11.2 Automaten,

11.3 Werbeanlagen an der Stätte der Leistung, die nach ihrem erkennbaren Zweck nur vorübergehend für höchstens zwei Monate angebracht werden, außer im Außenbereich,

11.4 Werbeanlagen in Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten an der Stätte der Leistung mit einer Höhe bis zu 10 m ab Geländeoberfläche sowie Sammelschilder als Hinweis auf ortsansässige Betriebe,

11.5 Erneuerung und Austausch der Werbemotive, Auslagen und Dekorationen bei Werbeanlagen mit wechselnden Inhalten,

11.6 Erneuerung und Austausch bestehender Werbeanlagen, wenn Art und Größe nicht verändert werden,

11.7 temporäre Werbeanlagen auf Veranstaltungen, insbesondere Kultur- und Sportveranstaltungen sowie Messen, Schaustellungen und Feiern.“

Allgemeiner Teil der Begründung

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 zunehmende optische Dominanz von Werbung im Stadtraum wirkt sich negativ auf das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild sowie die architektonische und städtebauliche Gestaltung aus. Die Konzentration von Werbeträgern, insbesondere an stark frequentierten Orten, die Zunahme großformatiger Werbung und die steigende Rolle von Licht und Bewegung durch den Einsatz digitaler Werbeanlagen führen zu einer Dominanz von Werbung im Stadtbild, die Handlungsbedarf und Steuerungsnotwendigkeiten begründen.

2. Lösung und Ziele

Durch die Änderung der Vorschriften für Werbeanlagen in der Hamburgischen Bauordnung (HBauO) 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 der Reduzierung von Werbeanlagen, insbesondere auf öffentlichem Straßengrund, sollen durch gestalterische Vorgaben, Werbeanlagen stadtbildverträglich integriert und eine optische Dominanz im Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild vermieden werden.

Mit der Neufassung des § 13 HBauO betreffend Anlagen der Außenwerbung werden folgende Ziele verwirklicht:

- Reduzierung der Anzahl von Werbeanlagen, insbesondere auf öffentlichem Straßengrund
- Umsetzung gestalterischer Vorgaben für Werbeanlagen zwecks stadtbildverträglicher Integration und Vermeidung von optischer Dominanz von Werbung im Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild
- Grundsätzliches Verbot von digitalen Werbeanlagen und Wechsellichtanlagen

3. Umsetzungsaufwand

Der Verwaltungsaufwand zur Umsetzung der Änderungen der HBauO wird durch zu erlassende Beseitigungsanordnungen für nicht mehr zulässige Werbeanlagen und die Prüfung von Ausnahmegenehmigungen im Hinblick auf die Übergangsvorschrift des § 84 kurzfristig steigen. Nach der Übergangsphase ist von einer Entlastung der Verwaltung auszugehen, da der Katalog zulassungsfähiger Werbeanlagen zu einer Reduzierung von Werbeanlagen auf öffentlichem Grund führt.

4. Auswirkungen auf die Wirtschaft

Nicht mehr zulassungsfähige Werbeanlagen sind bis zum 31. Dezember 2026 zu beseitigen. Dadurch entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand. Soweit unbillige Härten vorliegen oder Entschädigungsansprüche entstehen, werden diese über die Übergangsregelung in § 84 aufgefangen.

Auf Grund der gestalterischen Anforderungen an Werbeanlagen und deren Reduzierung wird das Geschäftsmodell der Vermarktung von Fremdwerbung in seiner Lukrativität zwar abnehmen, indes verbleibt den werbetreibenden Unternehmen durch die noch zulassungsfähigen Werbeanlagen ein ausreichendes Betätigungsfeld.

5. Auswirkungen auf die Bürger

Die zunehmende Kommerzialisierung und Privatisierung des öffentlichen Raums stellen das Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben als auch den Ort selbst, der eine gewisse kulturelle Vielfalt abbilden soll, vor große Herausforderungen. 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 des grundsätzlichen Verbots 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. Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG in Gestalt der negativen Informationsfreiheit schützt den Grundrechtsträger davor, Informationen in einer nicht mehr zumutbaren Weise zu rezipieren. 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, als auch 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 möglich ist.

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

6. 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 Kilometer 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.

7. 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 Großteil der Lichtverschmutzung 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 Mediaboards haben einen enormen Ressourcen- und Energieverbrauch. Eine Anlage mit einem Bildschirm von 2 Quadratmetern (dCLP) verbraucht im Praxisbetrieb zwischen 2.300 und 9.000 kWh im Jahr. Bei einem großen Bildschirm (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 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 bei etwa 11.250 kWh.

Die zunehmende Digitalisierung von Werbeanlagen hat somit nicht nur negative gestalterische Auswirkungen auf den öffentlichen Raum, sondern konterkariert überdies die Klimaschutzziele der Freien und Hansestadt Hamburg (§ 2 Hamburgisches Klimaschutzgesetz).

Durch das grundsätzliche Verbot digitaler Werbeanlagen, sowie die Reduzierung von Werbeanlagen auf öffentlichem Grund und der damit einhergehenden Energieeinsparung wird die öffentliche Hand ihrer besonderen Verantwortung nach dem Hamburgischen Klimaschutzgesetz gerecht. Im Hinblick auf die Tatsache, dass die Klimaschutzziele sich nur erreichen lassen, wenn massiv Energie eingespart wird, vermag das Argument, wonach Werbeanlagen mittels regenerativer Energie betrieben werden, nicht zu überzeugen.

8. Kosten und Deckungsvorschlag

Nach Auskunft des Landeswahlleiters beliefen sich die Einnahmen aus den Werberechtsverträgen im Jahr 2019 auf rd. 33 Millionen Euro. Die Einnahmen aus der Vermarktung von Werberechten an Fahrgastunterständen des ÖPNV liegen in einer Größenordnung eines mittleren zweistelligen Millionenbetrags. Eine genaue Bezifferung der wegfallenden Einnahmen ist nicht möglich, da der Senat sich bezüglich der Erträge aus den Werberechtsverträgen auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen beruft.

Ein gesamter Wegfall der Einnahmen ist jedoch nicht zu befürchten, da § 13 Absatz 2 weiterhin Ausnahmen für Werbeanlagen auf öffentlichem Grund wie beispielsweise Werbung an Fahrgastunterständen des ÖPNV, aber auch an klassischen Litfaßsäulen vorsieht. Sofern Einnahmen auf Grund der Gesetzesänderung wegfallen, stehen diesen 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 der Einnahmeverluste notwendig sein, wird eine Erhöhung der Kultur- und Tourismustaxen nach dem Hamburgischen Kultur- und Tourismustaxengesetz vorgeschlagen.

Entschädigungsansprüche durch den Wegfall von Werbemöglichkeiten sind auf Grund der Übergangsregelung in § 84 ausgeschlossen.

Die seit dem 1. Januar 2009 gültigen Gestattungsverträge über Werbung auf Staatsgrund der Freien und Hansestadt Hamburg wurden durch den Senat mit den Vertragspartnern Wall GmbH und DSM/Ströer im Jahr 2021 coronabedingt angepasst. Die Vertragsänderungen betreffen eine coronabedingte Senkung der Vertragsentgelte für die Freie und Hansestadt Hamburg, die Verlängerung der Vertragslaufzeit von Ende 2023 bis nunmehr zum 31. Dezember 2026 und die Möglichkeit der Vertragspartner zur umfassenden Digitalisierung aller Anlagen.

Auf Grund der Übergangsregelung in § 84, wonach nicht mehr zulassungsfähige Werbeanlagen erst zum 31. Dezember 2026 beseitigt werden müssen, sind Entschädigungsansprüche der Wall GmbH und DSM/Ströer ausgeschlossen, da die Gestattungsverträge zu diesem Zeitpunkt regulär enden.

Besonderer Teil der Begründung

Zu § 13 (Werbeanlagen)

Zu Absatz 1:

Absatz 1 ist mit der bisherigen Definition der Anlagen der Außenwerbung identisch.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 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. Satz 2 stellt klar, dass weitergehende Beschränkungen auf Grund anderer Vorschriften, wie sie sich beispielsweise aus den Regelungen zum Denkmalschutz oder des § 33 StVO ergeben, unberührt bleiben.

Satz 3 stellt einen Katalog der zulassungsfähigen Werbeanlagen dar:

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

Nr. 1 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 bzw. die Stadtsilhouette von Werbeanlagen geprägt wird.

Nr. 1 b) betrifft Anlagen für wechselnde Inhalte in Form von Auslagen und Dekorationen in Fenstern und Schaukästen im Erdgeschoss. Damit sind Anlagen in Fenstern über dem Erdgeschoss 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 Nr. 1 b) einmal genehmigt, bedarf es beim Wechsel des Inhalts dieser Anlagen keiner erneuten Genehmigung. Dies entspricht im Wesentlichen der derzeitigen Regelung des § 13 Absatz 4 Nr. 3, wonach Auslagen und Dekorationen in Fenstern und Schaukästen nicht der HBauO unterfallen. Die systematische Neuordnung ist jedoch notwendig, um die konkreten Gestaltungsanforderungen des Absatzes 3, insbesondere dem Verbot digitaler Werbeanlagen, auch auf Schaufenster ausdehnen.

Nr. 1 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).

Nr. 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.

Nr. 3 betrifft zeitlich nicht befristete Werbeanlagen an den genannten Orten. Diese Ausnahme betrifft 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).

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

Nr. 5 betrifft Hinweisschilder, die auf Haltestellen und Bahnhöfe des öffentlichen Personenverkehrs hinweisen. Eine unmittelbare Nähe ist nicht erforderlich.

Nr. 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.

Nr. 7 betrifft Anlagen für amtlichen Mitteilungen.

Nr. 8 betrifft klassische Anlagen der Fremdwerbung. Die Plakatformate an den genannten Anlagen sind kleinteilig und dürfen das Format DIN A 0 nicht überschreiten. Damit wird eine vielfältige Nutzung im Sinne des Informationsinteresses der Bevölkerung, aber auch eine genügende Anzahl von Werbemöglichkeiten für die Wirtschaft gewährleistet. Die in Nr. 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 des Nr. 8 e) ist ausschließlich auf privatem Grund zulässig. Im Hinblick auf die gesteigerte Verantwortung der öffentlichen Hand bzgl. der Gestaltung des öffentlichen Raumes, und auch die Auswirkungen von Werbeanlagen auf Verkehrssicherheit und Umwelt betreffend, sind einzelne Fläche im Sinne des Nr. 8 e) unter Berücksichtigung der Eigentumsgarantie der Grundstücksinhaber nur auf privatem Grund zulässig.

Die Einschränkung auf einzelne Flächen soll sicherstellen, dass Werbeanlagen nicht das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild prägen oder dominieren. Der Begriff „einzelne Fläche“ greift unter der Schwelle der störenden Häufung. Dadurch wird eine Reduzierung von Werbeanlagen auch auf privaten Grund angestrebt, ohne dass bereits eine störende Häufung gegeben sein muss. Die genauen Abstände zur nächsten möglichen Anlage im Sinne des Nr. 8 e) kann nicht fest definiert werden und hängt von der baulichen und landschaftlichen Umgebung ab. Dabei kann sich die Gesamtfläche unter Berücksichtigung des Anbringungsortes auch auf mehreren einzelnen Flächen verteilen (z.B. zwei Flächen à fünf Quadratmeter).

Die Vorgaben des Absatzes 2 Satz 4 gelten ausschließlich für Anlagen im Sinne des Nr. 8 und sollen dazu dienen, dass im Hinblick auf das gestalterische Ziel der allgemeinen Reduzierung von Werbeanlagen eine vielfältige Nutzung sichergestellt und ein Ausweichen auf illegale Plakatierung vermieden wird. Zudem soll Veranstaltungswerbung im Interesse des Informationsinteresses der Bevölkerung eine Privilegierung im öffentlichen Verkehrsraum erfahren und nicht in direkter Konkurrenz um Werbeflächen mit Produkt- und Dienstleistungswerbung treten.

Zu Absatz 3:

Absatz 3 orientiert sich im Wesentlichen an den Vorgaben des bisherigen Absatz 3. Im Interesse der allgemeinen und besonderen Gestaltungspflege wird der Katalog ergänzt und spezifiziert.

Nr. 1 ergänzt die allgemeinen Gestaltungsvorgaben des § 12. Werbeanlagen dürfen nicht 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.

Nr. 2 entspricht dem bisherigen § 13 Absatz 3 Nr. 1 der Hamburgischen Bauordnung.

Nr. 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, Digital-CityLightPoster, Digital-

CityLightBoards, Videowalls etc.). Der Begriff Werbeanlagen mit Wechsellicht erfasst alle sonstigen Anlagen wie blinkende Werbeschilder oder Lichterketten, Strahler oder Beamer mit wechselnden Projektionen, Laufzeitanlagen 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 auf sich, wirken dominant im Stadtraum und erzeugen eine städtebaulich unerwünschte Unruhe.

Neben den benannten Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot eröffnet die Norm in Verbindung mit § 81 Absatz 2 a dem Senat die Möglichkeit, für Wechsellichtanlagen an der Stätte der Leistung in genau abgegrenzten bebauten oder unbebauten Teilen des Gebiets der Freien und Hansestadt Hamburg durch Rechtsverordnung Ausnahmen zuzulassen. Die derzeit gültige Wechsellichtverordnung sieht Ausnahmen sowohl für die Vergnügungsviertel Reeperbahn und Steindamm als auch im Bereich des Stadtteils Hamburg-Altstadt vor.

Digitale Werbeanlagen sind somit nur in folgenden Fällen zulässig:

- als temporäre Werbeanlagen auf Veranstaltungen, insbesondere Kultur- und Sportveranstaltungen sowie Messen, Schaustellungen und Feiern
- auf Sportanlagen, Versammlungsstätten und auf Ausstellungs- und Messegeländen
- zum Zwecke der Fahrgastinformation an Haltestellen und Bahnhöfen des öffentlichen Personenverkehrs

Unter dem Begriff Fahrgastinformation sind ausschließlich Inhalte zu verstehen, die im Zusammenhang mit der Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs stehen.

Nr. 4 bis 7

Die weiteren Vorgaben Nr. 4 bis 7 entsprechen den bisherigen Regelungen in § 13 Absatz 3 Nr. 2, 3, 4 und 6 der Hamburgischen Bauordnung.

Zu Absatz 4

Absatz 4 sieht weitere Einschränkungen für bestimmte Gebietstypen vor und orientiert sich dabei an der bisherigen Regelung des § 13 Absatz 2 der Hamburgischen Bauordnung. Nach Absatz 4 sind zum Schutz der genannten Gebietstypen Werbeanlagen nur an der Stätte der Leistung zulässig.

Zu Absatz 5

Absatz 5 eröffnet die Möglichkeit, im Wege des Ermessens ausnahmsweise Werbeanlagen unter besonderer Berücksichtigung der gestalterischen Eigenart des Gebietes zuzulassen, soweit diese 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 die erhöhten gestalterischen Anforderungen nach Absatz 5 zu erfüllen. Der Begriff der Beeinträchtigung ist dabei an Hand der Eigenart des Gebietes zu bestimmen.

Zu Absatz 6

Absatz 6 sieht abweichend von Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 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 nach Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 a) beleuchtet oder hinterleuchtet sein, wenn sie die Höhengaben nach Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 a) einhalten. Überschreiten die Anlagen die Höhengaben, sind sie ohne Beleuchtung bis zur unter Dachkante zulässig.

Ferner sind zusätzlich zu den Anlagen nach Absatz 2 Satz 3 Sammelschilder als Hinweis auf ortsansässige Betriebe in den benannten Gebieten zulässig.

Zu Absatz 7

Nach Absatz 7 sind Werbeanlagen, die dem Denkmalschutz nach dem Hamburgischen Denkmalschutzgesetz unterliegen, von den Regelungen ausgenommen. Ihre Zulässigkeit beurteilt sich daher abweichend von den Absätzen 2 bis 6 nach dem Denkmalschutzgesetz.

Zu Absatz 8

Absatz 8 entspricht im Wesentlichen der bisherigen Regelung des § 13 Abs. 4 Nr. 4 der Hamburgischen Bauordnung; dehnt aber zur Klarstellung diese auf die genannten direktdemokratischen Verfahren aus.

Zu § 69 Absatz 3

Der neu eingefügte Absatz 3 bestimmt, dass Abweichungen von den Vorgaben der BauO für Werbeanlagen nicht möglich sind.

Hintergrund der Regelung ist der Umstand, dass der amtierende Senat über die Vorschrift des § 69 Absatz 1 die derzeit gültige Wechsellichtverordnung systematisch umgeht.

Die derzeit gültige Wechsellichtverordnung sieht Ausnahmen vom generellen Verbot von Wechsellichtanlagen des § 13 Absatz 3 Nr. 5 nur an Gebäuden oder in Schaufenstern für die Vergnügungsviertel Reeperbahn und Steindamm als auch im Bereich des Stadtteils Hamburg-Altstadt vor.

Da auf dieser rechtlichen Grundlage eine Genehmigung von Wechsellichtanlagen außerhalb der benannten Gebiete grundsätzlich nicht möglich ist, werden zum Zwecke der Umgehung der Vorgaben des § 13 Absatz 3 Nr. 5 i.V.m. der Wechsellichtverordnung systematisch Ausnahmen nach § 69 Absatz 1 erteilt.

Zu § 81 Absatz 2 b

Absatz 2 b ermächtigt den Senat durch Rechtsverordnung Vorschriften zu erlassen, die die Art, den Umfang und die zeitliche Dauer der Beleuchtung von Werbeanlagen regeln. Danach sind im Ordnungswege Regelungen möglich, die der Umsetzung von gestalterischen Anforderungen an die Beleuchtung von Werbeanlagen dienen und insbesondere zur Verminderung der Lichtverschmutzung durch Werbeanlagen beitragen.

Zu § 83 Absatz 2 Satz 3

Satz 3 bestimmt, dass laufende Genehmigungsverfahren mit dem Inkrafttreten des Gesetzes nach der Neuregelung zu beurteilen sind. Damit soll verhindert werden, dass nicht mehr zulassungsfähige Anlagen errichtet und sodann wieder beseitigt werden müssen.

Zu §84

Der neu eingefügte § 84 hebt den Bestandsschutz für nicht mehr zulassungsfähige Werbeanlagen auf und bestimmt zur Wahrung des Vertrauensschutzes als auch zwecks Vermeidung von eventuellen Entschädigungsansprüchen Ausnahmen und Modifizierungen vom Beseitigungsgebot nicht mehr zulassungsfähiger Werbeanlagen.

Absatz 1 und 2 differenzieren zwischen den genannten Anlagen an der Stätte der Leistung und sonstigen Werbeanlagen.

Absatz 3 bestimmt bezogen auf die Absätze 1 und 2 zeitlich befristete Ausnahmen von dem Beseitigungsgebot. Unbillige Härten können insbesondere dann vorliegen, wenn bei bestehenden Werbeanlagen die Höhenvorgaben des § 13 unwesentlich überschritten werden oder Werbeanlagen auf Grund der baulichen Gegebenheiten die untere Dachkante überschreiten und eine andere Anbringung nicht möglich oder zumutbar ist. Sofern Entschädigungsansprüche oder unbillige Härten auch nach Ablauf der Befristung noch bestehen, sind die Ausnahmen wiederholt zu erteilen.

Absatz 4 enthält im Hinblick auf die erheblichen gestalterischen Auswirkungen und der Ablenkungswirkung der genannten Anlagen eine Spezifizierung der Übergangsreglung.

Zu Anlage 2 I Nr. 11

Nummer 11 der Anlage 2 I stellt die dort genannten Werbeanlagen verfahrensfrei.