

Redaktionelle Urteilsanmerkung

Sondernutzungsgebühr für Scientology-Veranstaltung

Auch der unterstellte Charakter der Scientology-Organisation als Religionsgemeinschaft hindert nicht daran, für Veranstaltungen der „Church of Scientology International“ im öffentlichen Straßenraum, bei denen über die Tätigkeit ihrer „ehrenamtlichen Geistlichen“ informiert sowie „praktische Seelsorge“ durch „Händeauflegen“ betrieben wird, die hohe Sondernutzungsgebühr für kommerzielle Werbeveranstaltungen zu berechnen (nicht amtlich).

GG Art. 4; StrG BW § 16 Abs. 1, § 19 Abs. 2; Satzung über Erlaubnisse und Gebühren für Sondernutzungen an öffentlichen Straßen in Stuttgart v. 6. Juli 1994.

VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 16.1.2008 – 5 S 393/06¹

I. Einführung

Das Urteil des VGH fügt sich ein in eine stattliche Reihe gerichtlicher Entscheidungen verschiedener Gerichtsbarkeiten, die sich in den letzten Jahren unter verschiedenen Aspekten mit der Scientology-Organisation, die nach eigenem Selbstverständnis eine Religionsgemeinschaft ist, zu befassen hatten.² Gegenstand des Urteils ist die Festsetzung einer straßenrechtlichen Sondernutzungsgebühr für die Durchführung von Informationsveranstaltungen einer Scientology-Organisation. Im Kern geht es um die Fragen, ob sich Scientology gegenüber einer solchen Gebührenfestsetzung auf die Eigenschaft als Religionsgemeinschaft berufen kann und ob die gebührenfestsetzende Stadt ungeachtet des etwaigen Charakters als Religionsgemeinschaft von einer wirtschaftlichen Werbeveranstaltung ausgehen und den dafür vorgesehenen hohen Gebührensatz festsetzen durfte. Über den straßenrechtlichen Anknüpfungspunkt hinaus liegt eine grundsätzlichere, auch grundrechtsdogmatische Bedeutung des Urteils darin, den Geltungsanspruch der allgemeinen Gesetze (hier des Straßenrechts) auch gegenüber durch Art. 4 Abs. 1 GG geschützten religiös motivierten Verhaltensweisen zu verteidigen, einen gesteigerten grundrechtlichen Schutz der Religionsgemeinschaften und ihrer Mitglieder gegenüber für jedermann geltenden staatlichen Eingriffen also abzulehnen.

¹ Download bei juris; auf der Homepage des VGH, www.vghmannheim.de nur in Kurzbeschreibung.

² S. hier nur VGH BW NVwZ-RR 2004, 904; BayVGH NVwZ-RR 2006, 297: streitige Entziehung der Rechtsfähigkeit wegen Wirtschaftlichkeit des Vereins (§ 43 Abs. 2 BGB); BVerwG Buchholz 11 Art 4 GG Nr. 79: streitige Zulässigkeit der Kritik von kirchlichen Sektenbeauftragten; OVG NW, Urt. v. 12.2.2008, 5 A 130/05: Rechtfertigung geheimdienstlicher Beobachtung, download von der Rechtsprechungsdatenbank des Landes NRW unter www.justiz.nrw.de.

II. Sachverhalt und Entscheidungsgründe

1. Im Herbst 2002 erteilte die Stadt Stuttgart – allerdings erst, nachdem sie vom Verwaltungsgericht Stuttgart im einstweiligen Rechtsschutz dazu verpflichtet worden war – der „Church of Scientology International, Los Angeles“ die Sondernutzungserlaubnis (vgl. § 16 StrG BW)³ für Veranstaltungen ihrer „ehrenamtlichen Geistlichen“ an zentralen Plätzen in der Innenstadt von Stuttgart. Die Veranstaltungen fanden in drei Zelten mit zusammen 180 m² Grundfläche statt. In zwei Zelten wurde mit Plakaten und Filmen über den Einsatz der „Geistlichen“ in Katastrophengebieten und Entwicklungsprojekten informiert, im dritten wurden praktische Anleitungen und Übungen zur „Harmonisierung von Seele und Körper“ („praktische Seelsorge“), insbesondere durch eine Art Auflegen der Hände, gezeigt. In den Zelten wurden – anders als in den örtlichen Niederlassungen der Scientology-Organisation und im Internet – keine Waren (insbesondere Bücher) oder Dienstleistungen (Kurse) zum Kauf angeboten. Gemäß ihrer aufgrund von § 19 StrG erlassenen Sondernutzungssatzung setzte die Stadt Stuttgart eine Sondernutzungsgebühr in Höhe von 18.568 € fest. Sie legte dabei den relativ höchsten Satz des Gebührenverzeichnisses zu Grunde, der für „Werbeveranstaltungen (Promotion)“ gilt. Die klagende „Kirche“ machte demgegenüber geltend, es hätten die satzungsmäßigen Gebührenbefreiungstatbestände für Informationsstände karitativer und gemeinnütziger Organisationen sowie für eine Sondernutzung, die überwiegend im öffentlichen Interesse liegt oder ausschließlich gemeinnützigen Zwecken dient, bejaht werden müssen, so wie es die Stadt schließlich auch in der Vergangenheit bei einer Informationsveranstaltung der christlichen Kirchen getan habe. Jedenfalls aber hätte nicht die sehr hohe Gebühr für kommerzielle Werbeveranstaltungen, sondern allenfalls eine ermäßigte Gebühr festgesetzt werden dürfen.

2. Der VGH wies die Berufung der Klägerin gegen das klagabweisende erstinstanzliche Urteil zurück. Die Festsetzung der Sondernutzungsgebühr sei rechtmäßig. Eine Gebührenbefreiung komme nicht in Betracht, da Scientology nicht von den deutschen Finanzbehörden als gemeinnützig anerkannt worden sei. Auch lägen die Veranstaltungen nicht überwiegend im öffentlichen Interesse und dienten nicht ausschließlich gemeinnützigen Zwecken. Als ausschließlich gemeinnützig könne die Durchführung der Veranstaltungen deswegen nicht angesehen werden, weil hinreichend konkrete, gezielte Förderungen der Anliegen von Entwicklungshilfe, Völkerverständigung oder Umweltschutz nicht ersichtlich seien. Von der praktischen Seelsorge würden schließlich nur diejenigen Menschen erfasst, die sich ihr unterzögen, nicht hingegen die Allgemeinheit. Was den Gebührensatz angehe, so habe die Stadt zu Recht von dem hohen Satz für Werbeveranstaltungen

³ Genau genommen handelte es sich um eine *straßenverkehrsrechtliche* Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Nr. 8 und 9 StVO, die aber gem. § 16 Abs. 6 S. 1 StrG BW eine zusätzliche *straßenrechtliche* Erlaubnis entbehrlich macht und für die nach S. 3 dieser Bestimmung ebenfalls Sondernutzungsgebühren erhoben werden können.

staltungen ausgehen dürfen. Die Veranstaltungen dienten der Mitgliederwerbung, der Entkräftung öffentlicher Kritik an Scientology und Förderung einer positiven Wahrnehmung der Scientology in der Öffentlichkeit. Dass während der Veranstaltungen weder Kurse noch Bücher noch sonstige Scientology-Materialien zum Kauf angeboten worden seien, sei unerheblich, weil ein Verkauf an Ort und Stelle kein essenzieller Bestandteil von Werbung sei. Vielmehr sei entscheidend, dass die Scientology-Organisationen in großem Umfang wirtschaftlich tätig seien und ein umfangreiches Angebot von Materialien und Dienstleistungen in ihren örtlichen Niederlassungen und im Internet anböten. Daher hätten die Veranstaltungen jedenfalls mittelbar den ökonomischen Interessen der Scientology gedient. Dagegen könne sich die Klägerin auch nicht auf ihr Selbstverständnis als Religionsgemeinschaft berufen. Ob der Organisation als solcher tatsächlich diese Qualität zukomme, sei schon fraglich und auch nicht durch die Entscheidungen des BVerwG vom 15.12.2005, mit welcher der religiös-weltanschauliche Charakter der scientologischen Lehre bestätigt worden sei,⁴ sowie des EGMR vom 5.4.2004⁵, nach welcher die Verweigerung der Eintragung als religiöser Verein gegen die EMRK verstoße, entschieden. Im Übrigen komme es darauf aber ohnehin nicht an. Der *Senat* müsse diese Frage nicht entscheiden, da die Klägerin auch bei unterstellter Eigenschaft als Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft im Sinne des Art. 4 Abs. 1 GG „von der Einhaltung allgemeiner, wertneutraler Normen nicht befreit, vielmehr in den straßenrechtlichen Ordnungsrahmen eingebunden“ sei. Das behördliche Kontrollverfahren der Sondernutzungserlaubnis sei prinzipiell mit dem Grundrecht des Art. 4 Abs. 1 GG vereinbar. Die Erlaubnispflicht als „formale Schranke“ diene dazu, sicherzustellen, dass die bei der Benutzung des „knappen Gutes öffentliche Straße“ miteinander in Konflikt geratenden grundrechtlich geschützten Belange in praktische Konkordanz gebracht werden könnten. Würden die grundrechtlich geschützten Belange anderer im Einzelfall durch die Sondernutzung nicht ernstlich beeinträchtigt, reduziere sich das Ermessen der Behörde regelmäßig auf Null und bestehe also ein Anspruch auf die Sondernutzungserlaubnis. Die Gebührenbelastung sei dann nur konsequente Folge der Erlaubniserteilung. Die Scientology-Organisation müsse sich insofern behandeln lassen wie jeder andere Erlaubnisnehmer. Auch eine verfassungskonforme Einschränkung oder Ermäßigung der Gebührenpflicht komme schon deswegen nicht in Betracht, weil die Stuttgarter Satzung insoweit kein Ermessen, sondern eine strikte Gebührenerhebungspflicht vorsehe. Insoweit unterscheide sich der Fall von dem Kammerbeschluss des BVerfG vom 12. April 2007,⁶ in dem die Kammer gefordert habe,

dass bei der Gebührenfestsetzung innerhalb des durch die dort in Rede stehende Gebührensatzung (der Stadt Mannheim) eröffneten „Rahmens“ das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG „zu berücksichtigen“ sei. Ein solcher Rahmen sei durch die Stuttgarter Satzung gerade nicht eröffnet, damit aber auch keine Möglichkeit einer verfassungskonformen Reduzierung der Gebühr. Zwar seien in einigen anderen Fällen ermäßigte Gebühren festgesetzt worden; dies sei allerdings zeitlich weit nach dem Fall der Klägerin geschehen und außerdem durch den Umstand begründet worden, dass die Nutzungen durch jeweils in der Nähe befindliche Baustellen gestört worden seien.

III. Bewertung

Der VGH deckt mit dieser Entscheidung die offensichtlichen Bemühungen der Stadt Stuttgart, der missliebigen Scientology-Organisation das Leben (im öffentlichen Straßenraum) so schwer wie möglich zu machen. Das mag man vom Ergebnis her sympathisch finden, weil es sich bei Scientology um eine jedenfalls suspekten, vielleicht auch verfassungsfeindlichen⁷ Organisation handelt. Die Sympathie mit dem Kampf gegen das Ominöse darf aber nicht den juristischen Blick dafür trüben, dass die Argumentation des Gerichts keineswegs über jeden Zweifel erhaben ist. Diese Zweifel betreffen, von gewissen Inkonsistenzen der Begründung abgesehen⁸, auch die tragende Grundannahme des *Senats*, aus Art. 4 Abs. 1 GG lasse sich zu Gunsten der „Kirche“ nichts gegen die hohe Gebührenfestsetzung herleiten. Wenn dies damit begründet wird, dass auch die grundrechtlich besonders geschützte Religions- ebenso wie die Kunstausübung den „Jedermann-Ordnungsregeln“ des Straßenrechts unterliege, so ist das eine Begründung, die das Entscheidende nicht trägt. Zwar entspricht es in der Tat gesicherter und auch nicht zu beanstandender Rechtsprechung, dass die über die (auch kommunikative) Verkehrsfunktion hinausgehende Inanspruchnahme des Straßenraumes für religiöse oder künstlerische Zwecke der straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnispflicht unterworfen werden darf, insbesondere um einen möglichst guten Ausgleich mit den kollidierenden Gemeingebrauchsinteressen im Einzelfall herstellen zu können. In der formalen Erlaubnispflicht des § 16 StrG darf also in der Tat ein verfassungsimmanente Schranken (Art. 2 Abs. 1 GG: Gemeingebrauch!) konkretisierendes und daher auch den Eingriff in das vorbehaltlos gewährleistete Grundrecht des Art. 4 Abs. 1 GG rechtfertigendes „allgemeines Schrankengesetz“ gesehen werden. Insoweit wird die Religionsgemeinschaft nicht ge-

⁴ DVBl. 2006, 387; auch einsehbar auf der Seite des BVerwG, www.bverwg.de.

⁵ Case of Church of Scientology Moscow v. Russia, No. 18147/02, download auf der Seite des Gerichtshofs, www.echr.coe.int/echr/.

⁶ BVerfG (K) NJW 2007, 3421; auch einsehbar auf der Seite des BVerfG, www.bverfg.de.

⁷ Zu den „tatsächlichen Anhaltspunkten“ für gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Bestrebungen iSd § 4 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG, die Voraussetzung der Beobachtung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz sind, höchst materialreich OVG NW, Urteil v. 12.2.2008 (Fn. 2).

⁸ Insbesondere: Was sollen die ihrerseits mit Blick auf das EGMR-Urteil (Fn. 5) auch in der Sache durchaus anfechtbaren Infragestellungen des religiösen oder weltanschaulichen Charakters der Scientology, wenn der *Senat* am Ende doch diesen Umstand einfach unterstellt?

genüber anderen privilegiert. Was aber die materielle Entscheidung der Erlaubniserteilung angeht, ist ebenso eindeutig, dass Art. 4 Abs. 1 GG (wie Art. 5 Abs. 3 GG) sehr wohl privilegierende Wirkung als ein das Ermessen der Straßenbehörde beeinflussender und, bei zumutbaren Beeinträchtigungen des Gemeingebrauchs, sogar regelmäßig auf Null reduzierender verfassungsrechtlicher Schutzfaktor hat.⁹ Dies räumt der VGH selbst ein, damit aber eben auch, dass der einzelne Gläubige oder die Religionsgemeinschaft in dieser materiellen Hinsicht nicht wie „jedermann“ von der straßenrechtlichen Ordnung betroffen werden. Wenn das aber für die Sondernutzungserlaubniserteilung als solche gilt, ist nicht einzusehen, weshalb der Privilegierungseffekt nicht auch für die Bemessung der Gebührenhöhe Platz greifen soll – so wie es die Kammer des BVerfG für die Pressefreiheit in der o.g. Entscheidung angenommen hat. Die Gebührenbemessung ist ja kein automatischer Vorgang, sondern eine gestaltende Entscheidung, die in den durch das Äquivalenzprinzip abgesteckten Grenzen differenzieren darf und muss, etwa nach dem Ausmaß der Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs und dem wirtschaftlichen Nutzen der Erlaubnis für den Inhaber.¹⁰ Auch die grundrechtliche Schutzwirkung zu Gunsten der Religionswerbung muss dann aber hier, als ein auf gänzliche oder teilweise Entlastung von der Gebühr drängender Umstand, Berücksichtigung finden. Geht man von dieser verfassungsrechtlichen Annahme aus, so haben das einfache Gebührenrecht und seine Anwendung dem Rechnung zu tragen.¹¹ Im konkreten Fall hätten eine verfassungskonforme Auslegung der Gebührenbefreiungstatbestände der Satzung oder des für die „Kirche“ in Anschlag gebrachten satzungsmäßigen Gebührentatbestandes der (wirtschaftlichen) „Werbung“, gegebenenfalls auch eine ungeschriebene Ermäßigungsmöglichkeit in Betracht gezogen werden können – § 19 Abs. 1 StrG BW als gesetzliche Gebührengrundlage verlangt die Gebührenfestsetzung nicht zwingend, sondern gewährt dem Satzungsgeber insoweit Spielraum. Die vom VGH bestätigte Einordnung der Veranstaltungen als „mittelbar kommerziell“ erscheint jedenfalls nicht zwingend und schon gar nicht geeignet, den Schutz des Art. 4 Abs. 1 GG vollständig aufzuheben. Das BVerwG hat längst entschieden, dass auch wirtschaftliche Zwecke einer zugleich religiös motivierten Betätigung nicht zum Verlust des Grundrechtsschutzes der Religionsfreiheit führen, sondern ihn nur relativieren.¹² Dass der VGH sich auf die strikte Fassung der Satzung (Gebühren-

festsetzungspflicht) zurückzieht, um so der verfassungskonformen Auslegung zu entgehen, kann mithin nicht überzeugen: Wäre die Satzung wirklich so starr, hätte sie, die oben erörterte Verfassungspflicht zur Berücksichtigung des Schutzes der Religionsfreiheit im Einzelfall angenommen, für verfassungswidrig erklärt werden müssen. Dass sie so starr wie behauptet interpretiert werden musste, ist indessen schon vom mitgeteilten Sachverhalt her höchst zweifelhaft: Wenn sogar der Gebührentatbestand für die wirtschaftlichwerbenden Veranstaltungen unterschiedliche Gebührensätze vorsah (von denen die Stadt für die „Kirche“ wenig überraschend den höchsten gewählt hatte), wenn offenbar in anderen Fällen – aus welchen Gründen auch immer – Gebührenermäßigungen vorgenommen worden waren, dann bestanden offensichtlich sehr wohl Möglichkeiten einer situationsangemessenen, grundrechtskonformen Gestaltung der Gebührenhöhe auch „im Rahmen“ der Stuttgarter Satzung.

Privatdozent Dr. Matthias Cornils, Bonn

⁹ BVerwG NJW 1997, 408; *Marschall/Schroeter/Kastner*, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 5. Aufl. 1998, § 8 Rn. 15; *Papier*, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2006, § 40 Rn. 42; *Schnebelt/Sigl*, Straßenrecht Baden-Württemberg, 2. Aufl. 2004, Rn. 248.

¹⁰ BVerwGE 80, 36; *Schnebelt/Sigl* (Fn. 9), Rn. 278.

¹¹ Die aktuell (seit 2004) geltende Stuttgarter Satzung samt Gebührenverzeichnis bestätigt dies, indem darin auch Informationsstände *kirchlicher* Organisationen sowie die Verbreitung *religiöser* Druckerzeugnisse gebührenbefreit sind.

¹² BVerwGE 90, 112 (116 ff.); NJW 1997, 408; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 4 Rn. 127; s. auch § 19 Abs. 2 S. 3 StrG BW.