

Verwaltungsgericht Neustadt/Wstr.

1 K 286/97.NW

Urteil

In dem Verwaltungsrechtsstreit

wegen Sondernutzungserlaubnis

hat die 1. Kammer des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. Oktober 1997

für Recht erkannt:

- 1) Es wird festgestellt, daß ein erstes Ansprechen von Besuchern der Fußgängerzone der Beklagten auf ihr Interesse an Glaubensinhalten der Krischna-Bewegung durch maximal 3 jeweils einzeln auftretende Angehörige der Klägerin dem Gemeingebrauch nach § 34 LStrG zuzurechnen ist.
- 2) Die Kosten des Verfahrens werden gegeneinander aufgehoben.
- 3) Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand:

Die Parteien streiten darüber, ob die sog. "Buchmission" durch Mitglieder der Klägerin in den Fußgängerbereichen der Beklagten Gemeingebrauch oder erlaubnispflichtige Sondernutzung darstellt.

Vereinszweck der Klägerin ist die Förderung und Verbreitung der Vaishnava-Hindu-Religion, einer der drei Hauptströmungen des Hinduismus. Die Mitglieder der Klägerin suchen dazu die Fußgängerbereiche der Städte auf, um interessierten Menschen ihre Religion nahe zu bringen und ihnen gegebenenfalls Bücher oder Tonträger mit entsprechenden religiösen Inhalten gegen eine Unkostenbeteiligung zu überlassen. Am 26. August 1996 wurden Mitglieder der Klägerin auch in der Fußgängerzone der Beklagten in dieser Weise missionierend tätig, wobei sie einzeln auftraten und die Bücher in einer umgehängten Tasche mit sich führten.

Dies nahm die Beklagte zum Anlaß, die Klägerin in einem Schreiben vom 28. August 1996 darauf hinzuweisen, daß der Bücherverkauf eine ungenehmigte Sondernutzung des öffentlichen Verkehrsraumes darstelle und künftig die Aktionen unterbunden und Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet würden. Da die Beklagte auch in der Folgezeit der Klägerin zwar die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von Informationsständen - allerdings ohne Bücherverkauf - in Aussicht stellte, im übrigen aber von ihrer Rechtsauffassung nicht abrückte, hat die Klägerin am 04. Februar 1997 Feststellungsklage erhoben, zu deren Begründung sie im wesentlichen vorträgt: Die Straßenmission sei seit 30 Jahren traditionelle Aufgabe ihrer Religionsgemeinschaft. Sie dürfe nicht auf Informationsstände begrenzt werden, weil Mission bedeute, aktiv auf Menschen zuzugehen. Die missionarische Tätigkeit ihrer Mitglieder sei nicht deshalb als gewerblich einzustufen, weil sie an interessierte Bürger Bücher mit religiösen Inhalten zum Selbstkostenpreis abgaben. Ihre Missionare würden auf die Gefühle der Passanten Rücksicht nehmen, sich dem Verkehrsfluß anpassen und möglichst unaufdringlich

vorgehen. Da somit ihre Straßenmission keine nennenswerte Störung des Fußgängerverkehrs zur Folge habe, handele es sich um Gemeingebrauch. Wirtschaftliche Interessen würden von ihr nicht verfolgt.

Die Klägerin beantragt,

festzustellen, daß das erste Ansprechen von Benutzern der Fußgängerzone der Beklagten auf ihr Interesse an den Glaubensinhalten der Krischna-Bewegung durch maximal 3 - jeweils einzeln auftretende - Angehörige der Klägerin dem Gemeingebrauch zuzurechnen ist.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie erwidert im wesentlichen: Die Klage sei unzulässig, weil der Antrag nicht auf die Feststellung eines Rechtsverhältnisses, sondern auf die Lösung einer abstrakten Rechtsfrage abziele. Sie sei aber auch unbegründet, weil das Ansprechen von Passanten in werbender Absicht - anders als das bloße Verteilen von Werbezetteln bzw. Faltblättern - kein kommunikativer Verkehr, sondern eine Sondernutzung der Fußgängerzone darstelle. Dabei sei unerheblich, ob es sich bei der Klägerin um eine Religionsgemeinschaft handele, weil ein behördliches Kontrollverfahren auch mit der grundrechtlich geschützten Religionsfreiheit vereinbar sei. Bei der Tätigkeit der Mitglieder der Klägerin stehe nicht die Kommunikation, sondern der Warenaustausch im Vordergrund. Die angesprochenen Passanten würden ohne ihren Willen einer intensiven persönlichen Einwirkung dadurch ausgesetzt, daß sie sich unvorbereitet mit einem bestimmten Angebot befassen müßten. Die Werbetätigkeit der Klägerin greife elementar in die eigentliche Bestimmung des öffentlichen Verkehrsraums ein. Es sei daher ein behördliches Genehmigungsverfahren vorzuschalten, um die auftretenden Konflikte zu lösen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird verwiesen auf die Schriftsätze der Beteiligten und die Verwaltungsakten. Diese waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe:

Die Feststellungsklage ist zulässig.

Gemäß § 43 Abs. 1 VwGO kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn auf Klägerseite ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung besteht. Diese Voraussetzungen sind vorliegend entgegen der Auffassung der Beklagten gegeben. Sie hat der Klägerin mit Schreiben vom 28. August 1996 angekündigt, deren Missionstätigkeit in ihrer Fußgängerzone zu unterbinden, weil sie diese Tätigkeit - anders als die Klägerin - für eine erlaubnispflichtige Sondernutzung des öffentlichen Verkehrsraums hält. Dadurch sind zwischen den Parteien Rechtsbeziehungen entstanden, die ein konkretes und Streitiges, mithin feststellungsfähiges Rechtsverhältnis bilden.

Die Klägerin ist nicht gemäß § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO auf eine Gestaltungs- oder Leistungsklage zu verweisen, weil die Streitige Frage sachgerecht und ihrem Rechtsschutzinteresse voll Rechnung tragend durch Feststellungsurteil geklärt

werden kann und besondere Sachurteilsvoraussetzungen nicht umgangen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. April 1997 - 1 C 2.95 -).

Die Feststellungsklage ist auch begründet. Wie sich die Missionstätigkeit der Klägerin dem Gericht darstellt, ist das Ansprechen von Passanten in den Fußgängerzonen der Beklagten auf ihr Interesse an den Glaubensinhalten der Krischna-Bewegung selbst dann dem Gemeingebrauch zuzurechnen, wenn es im Rahmen einer sich freiwillig anschließenden Kommunikation gelegentlich zum Handverkauf von Büchern mit religiösem Inhalt oder von ähnlichen Missionsartikeln zum Selbstkostenpreis kommt.

Gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 LStrG ist der Gebrauch einer öffentlichen Straße jedermann im Rahmen der Widmung und der Verkehrsvorschriften gestattet, während die Nutzung über diesen Gemeingebrauch hinaus (sog. Sondernutzung) nach § 41 Abs. 1 Satz 1 LStrG der Erlaubnis der Straßenbaubehörde bedarf. Gemeingebrauch liegt nicht vor, wenn der Gemeingebrauch anderer ausgeschlossen oder mehr als unvermeidbar beschränkt oder die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt wird (§ 34 Abs. 3 LStrG).

Der widmungsgemäße Zweck einer Straße - jedenfalls einer Fußgängerzone - beschränkt sich nicht auf den Verkehr im technischen Sinn. Derartige Fußgängerzonen dienen nicht nur der Fortbewegung, sondern sind bestimmungsgemäß auch Stätten des Informations- und Meinungsaustausches sowie der Pflege menschlicher Kontakte (gegen eine Beschränkung auf "Verkehr im technischen Sinne" bereits OVG Koblenz, AS 13, S. 220, 222 f.; vgl. auch für das jeweilige Landesrecht OVG Lüneburg, Urteil vom 13. November 1995 - 12 L 1856/93 - in NVwZ-RR 1996, S. 247; OVG Hamburg, Urteil vom 14. Dezember 1995 - Bf II 1/93 - in NJW 1996, S. 2051; BayVGH, Beschluß vom 04. Juli 1996 - 8 CE 95.4155 - in BayVBl. 1996, S. 665; VGH Mannheim, Beschluß vom 12. Juli 1996 - 5 S 472/96 -). Auch dieser kommunikative Gemeingebrauch findet seine Grenzen allerdings in § 34 Abs. 3 LStrG. Ein kommunikativer Vorgang ist danach dann nicht gemeinverträglich und damit Sondernutzung, wenn der Gemeingebrauch anderer ausgeschlossen oder mehr als unvermeidbar beschränkt oder die Straße nicht vorwiegend zum (kommunikativen) Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt wird. Nach der ersten Alternative stellt eine kommunikative Tätigkeit z.B. dann eine Sondernutzung dar, wenn dadurch der Fußgängerverkehr insgesamt oder einzelne Passanten (etwa in ihrem Wunsch, die Fußgängerzone ungestört zu benutzen) in nicht nur unerheblicher Weise beeinträchtigt werden. Die zweite Alternative schließt Gemeingebrauch z.B. dann aus, wenn nicht der kommunikative Austausch, sondern eine gewerbliche Betätigung im Vordergrund steht. In diesen Fällen ist das behördliche Kontrollverfahren der Sondernutzungserlaubnis ein den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes standhaltendes und auch mit Grundrechten der Straßennutzer zu vereinbarendes Mittel, um die verschiedenen Belange, die bei der Benutzung des "knappen Gutes öffentliche Straße" miteinander in Konflikt geraten können, in Einklang zu bringen (vgl. BVerwG, Urteil vom 09. November 1989 - 7 C 81/88 - in NJW 1990, S. 2011; Beschluß vom 04. Juli 1996 - 11 B 23/96 - in NJW 1997, S. 406).

Daran gemessen ist die Betätigung, die dem Streit zwischen den Parteien zugrunde liegt, dem kommunikativen Gemeingebrauch zuzuordnen (so bereits VG Koblenz, Urteil vom 09. Mai 1978 - 1 K 293/76 -; vgl. auch OVG Hamburg, Urteil vom 14. Dezember 1995, a.a.O.).

Die Mitglieder der Klägerin sprechen in Fußgängerzonen Passanten an, um diesen die Glaubensinhalte der Krischna-Bewegung näher zu bringen. Eine solche missionierende Tätigkeit stellt einen kommunikativen Vorgang dar, der grundsätzlich als kommunikativer Verkehr dem erweiterten Widmungszweck

innerstädtischer Fußgängerzonen unterfällt, solange die Grenzen des § 34 Abs. 3 LStrG nicht überschritten werden. Dies ist vorliegend nach dem unwidersprochenen und glaubhaften Vortrag der Klägerin nicht der Fall.

So ist nicht ersichtlich, daß die kommunikative Wegenutzung in einem solchen Maß die Verkehrsfunktion der Fußgängerbereiche beeinträchtigen würde, daß die Annahme einer erlaubnispflichtigen Sondernutzung gerechtfertigt wäre. Die Mitglieder der Klägerin treten nur einzeln auf und führen nur soviel Material mit sich, wie sie mit den Händen tragen bzw. in einer Umhängetasche verstauen können. Das Ansprechen von Passanten, die - zumeist kurzen - Unterhaltungen und die gelegentliche Veräußerung von Missionsartikeln lassen nennenswerte Störungen des Fußgängerverkehrs nicht erwarten.

Auch die Einwirkungen, denen die angesprochenen Passanten durch die Tätigkeit der Klägerin ausgesetzt sind, gebieten im vorliegenden Fall nicht die Annahme einer Sondernutzung.

Gemäß § 34 Abs. 3 LStrG liegt (kommunikativer) Gemeingebrauch zwar dann nicht mehr vor, wenn der Gemeingebrauch anderer mehr als unvermeidbar beschränkt wird. Der geschützte Gemeingebrauch Dritter umfaßt insoweit auch deren Interesse, unbelästigt am Straßenverkehr teilzunehmen. Im Hinblick auf den erweiterten Widmungszweck von Fußgängerbereichen als Forum der Kommunikation stellt andererseits nicht bereits jeder Versuch der Kontaktaufnahme mit Dritten eine Sondernutzung dar, selbst wenn dieser Versuch im Einzelfall als unangenehm empfunden werden mag. Der kommunikative Gemeingebrauch findet seine Grenze aber dort, wo kommunikative Vorgänge derart störend auf andere Wegnutzer einwirken, daß eine präventive Steuerung der widerstreitenden Interessen durch das behördliche Kontrollverfahren der Sondernutzungserlaubnis angemessen und geboten erscheint. Diese Grenze ist bei dem auch von der Beklagten in Frage gestellten Verhalten der Missionare der Klägerin und insoweit im Unterschied zum Auftreten mancher anderer Organisationen nicht erreicht.

Die einzeln auftretenden Mitglieder der Klägerin sprechen zwar vorbeigehende Passanten auf ihr Interesse an den Glaubensinhalten der Krishna-Bewegung an. Nach ihrer glaubhaften, der Entscheidung des Gerichts zugrunde liegenden Schilderung hat es aber bei diesem ersten Ansprechen sein Bewenden, wenn nicht der Angesprochene seinerseits erkennbar Interesse an der Fortsetzung des Gesprächs zeigt. Ein solches erstes Ansprechen als Angebot zur freiwilligen Kommunikationsaufnahme, d.h. ohne aufdringliche oder aggressive Methoden, läßt sich nicht als erhebliche, das verkehrsübliche Maß übersteigende Belästigung der angesprochenen Passanten einstufen. Es ist daher ebenso wie eine sich anschließende freiwillige Unterhaltung dem kommunikativen Gemeingebrauch zuzuordnen.

Schließlich rechtfertigt auch der Umstand, daß im Rahmen dieser freiwilligen Gespräche gelegentlich von den Mitgliedern der Klägerin mitgeführte Bücher mit religiösem Inhalt oder ähnliche Missionsartikel zum Selbstkostenpreis verkauft werden, keine andere Beurteilung. Dies wäre gemäß § 34 Abs. 3 LStrG nur dann der Fall, wenn der öffentliche Verkehrsraum von der Klägerin aufgrund der gelegentlichen Verkaufsvorgänge nicht (mehr) vorwiegend zum (kommunikativen) Verkehr, sondern maßgeblich zu anderen, nämlich gewerblichen Zwecken benutzt würde. Dies ist vorliegend zu verneinen. Bei einer Gesamtschau aller erkennbaren Aspekte steht bei der Betätigung der Mitglieder der Klägerin die Werbung für das Gedankengut der Krishna-Bewegung im Vordergrund, während dem gelegentlichen Bücherverkauf im Rahmen des geschilderten Erscheinungsbildes eine nur untergeordnete Bedeutung zukommt. Die Klägerin verfolgt - soweit auch nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung ersichtlich - mit diesen Gesprächen auch

keine sonstigen weitergehenden wirtschaftlichen Interessen, wie sie vom OVG Lüneburg in seinem Urteil vom 13. November 1995 (a.a.O.) und vom VGH Mannheim in dem Beschluß vom 12. Juli 1996 (a.a.O.) festgestellt worden waren. Das erkennende Gericht teilt daher die Einschätzung des OVG Hamburg (a.a.O.), daß die Kombination aus missionierender Werbung, Abgabe von Schriften und Entgegennahme von Geldern insgesamt eher einer Missionstätigkeit verbunden mit der Bitte um eine Spende ähnelt als einem echten, wirtschaftlich orientierten Verkauf einer Ware, der als Gewerbeausübung anzusehen wäre.

Nach alledem war der Feststellungsklage stattzugeben. Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 2 VwGO. Danach waren die Kosten gegeneinander aufzuheben, weil die Klägerin einen ursprünglich weitergehenden Feststellungsantrag nicht weiterverfolgt hat. Die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 ZPO.