



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 9 B 24.08  
VGH 5 S 394/06

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 17. Oktober 2008  
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel,  
Dr. Nolte und Dr. Christ

beschlossen:

Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 16. Januar 2008 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Beschwerdeverfahren auf 35 503,46 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

1 Die auf den Revisionszulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) gestützte Beschwerde hat keinen Erfolg.

2 1. Die von ihr aufgeworfenen Fragen

"Muss der Schutzbereich der Grundrechte, insbesondere aus Art. 4 und Art. 5 GG bei Bestimmung der angemessenen Gebühr für eine straßenrechtliche Sondernutzung auch dann berücksichtigt werden, wenn der kommunale Satzungsgeber bei Erfüllung eines bestimmten Gebührentatbestandes keine Rahmen- sondern eine Festgebühr vorsieht?", und

"Muss dies jedenfalls dann gelten, wenn der Grundrechtsträger im öffentlichen Straßenraum keine wirtschaftliche Tätigkeit beantragt und auch nicht durchgeführt hat?"

bedürfen keiner Klärung in einem Revisionsverfahren, sondern lassen sich ohne weiteres auf der Grundlage geltenden Rechts beantworten. Denn es liegt schon mit Blick auf die Gesetzesbindung der Exekutive auf der Hand, dass die Behörde nicht befugt ist, die Höhe der Sondernutzungsgebühren unter Berück-

sichtigung der konkreten wirtschaftlichen Auswirkungen auf eine mit der Sondernutzung verbundene Ausübung von Grundrechten eigenständig festzulegen, wenn die Sondernutzungsgebührensatzung - wie die Vorinstanz hier festgestellt hat - insoweit kein Ermessen einräumt, sondern für bestimmte Tatbestände genau bezifferte Festgebühren vorschreibt. Das gilt offenkundig auch dann, wenn diese Festbeträge grundrechtlich geschützte Sondernutzungen erfassen, mit denen keine wirtschaftliche Betätigung verbunden ist (Teilfrage 2).

- 3 Die Zulassung der Revision ist auch nicht gerechtfertigt, soweit die Beschwerde sinngemäß rügen sollte, dass Sondernutzungsgebührensatzungen nicht mit Bundesverfassungsrecht vereinbar sind, wenn sie Festgebühren vorsehen, die keinen Raum für eine einzelfallbezogene Berücksichtigung der mit einer Sondernutzung verbundenen Grundrechtsausübung auf öffentlichen Straßen belassen. Mit dieser auf die satzungsrechtliche Regelungstechnik bezogenen Rüge wird allenfalls eine klärungsbedürftige Frage des Landesrechts aufgezeigt, nicht jedoch des Bundesverfassungsrechts selbst (vgl. Beschluss vom 1. März 2007 - BVerwG 10 B 11.07 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 1 VwGO Nr. 38 S. 7). Das gilt in gleicher Weise, soweit es der Beschwerde um die gebührenrechtliche Erfassung solcher Formen der Grundrechtsausübung auf öffentlichen Straßen geht, bei denen die wirtschaftliche Betätigung keine Rolle spielt (Teilfrage 2).
- 4 Im Übrigen ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits geklärt, nach welchem Maßstab die Grundrechte bei der Bemessung von Sondernutzungsgebühren zu berücksichtigen sind. Dieser Maßstab ist aus dem Äquivalenzprinzip als gebührenrechtlicher Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes herzuleiten. Danach darf eine Sondernutzungsgebühr ihrer Höhe nach weder außer Verhältnis zum Ausmaß der mit der Sondernutzung verbundenen Beeinträchtigung der gemeingebräuchlichen Nutzungsmöglichkeiten noch außer Verhältnis zu dem mit der Straßennutzung verfolgten wirtschaftlichen Interesse stehen. Diese Vorgabe schließt für den Regelfall zugleich Gebührensätze aus, die zur Unwirtschaftlichkeit der Sondernutzung führen und diese damit faktisch verhindern. Dem Verbot einer wirtschaftlich erdrosselnden Gebührenerhebung kommt daher bei Sondernutzungsgebühren neben dem

Äquivalenzprinzip regelmäßig keine eigenständige Bedeutung zu (Urteil vom 15. Juli 1988 - BVerwG 7 C 5.87 - BVerwGE 80, 36 <39 ff.>; Urteil vom 14. April 1967 - BVerwG 4 C 179.65 - BVerwGE 26, 305 <311> zum Verbot prohibitiv wirkender Verwaltungsgebühren).

- 5 Die Beschwerde zeigt keinen weitergehenden Klärungsbedarf auf. Die von ihr genannten Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts rufen nur das Verbot wirtschaftlich erdrosselnder Gebührenerhebung in Erinnerung. Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (Vorprüfungsausschuss) vom 22. Dezember 1976 - 1 BvR 306/76 - (NJW 1977, 671) begegnet die Erhebung einer Sondernutzungsgebühr für die Aufstellung eines Informationsstandes zur Verbreitung politischer Meinungen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, sofern sich die Gebühr innerhalb eines vertretbaren Gebührenrahmens hält, so dass die beabsichtigte Meinungskundgabe dadurch nicht wesentlich erschwert oder gar unmöglich gemacht wird. Auch die von der Beschwerde in den Vordergrund gestellte Erwägung des Bundesverfassungsgerichts, das Grundrecht der Pressefreiheit sei bei der Ausfüllung des Rahmens für die Sondernutzungsgebühr zu berücksichtigen, steht im Zusammenhang mit der Behauptung, angesichts der zu erwartenden Gebühr sei der Straßenverkauf von Zeitungen nicht mehr wirtschaftlich (Kammerbeschluss vom 12. April 2007 - 1 BvR 78/02 - NVwZ 2007, 1306). Diese Aussagen des Bundesverfassungsgerichts geben keinen Anlass, die oben dargelegte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts neu zu überdenken.
- 6 Soweit die Beschwerde mit der zweiten Teilfrage sinngemäß geltend machen sollte, dass für eine dem Schutzbereich der Art. 4 und 5 GG unterfallende Sondernutzung ohne wirtschaftlichen Bezug nicht dieselbe Gebühr erhoben werden darf wie für eine wirtschaftliche Betätigung im Straßenraum, fehlt es bereits an einer hinreichenden Darlegung der Entscheidungserheblichkeit. Die Vorinstanz hat nicht festgestellt, dass die gebührenpflichtige Veranstaltung der Klägerin für diese ohne wirtschaftlichen Wert war. Sie hat im Gegenteil angenommen, dass es sich um eine „Werbeveranstaltung“ nach Nr. 18 des der Satzung als Anlage 1 beigefügten Gebührenverzeichnisses gehandelt habe. Mit der Veranstaltung habe bei den Passanten ein positives Bild der Klägerin erzeugt werden

sollen mit dem Ziel, deren weitere wirtschaftliche Betätigung zu fördern („Verkaufsförderung“). Dem stehe nicht entgegen, dass an Ort und Stelle selbst keine Kurse, Bücher oder sonstige Materialien verkauft worden seien.

- 7 Davon abgesehen ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt, dass mit Blick auf das Äquivalenzprinzip bei der Gebührenbemessung auch auf den wirtschaftlichen Wert der Sondernutzung abzustellen ist (Urteil vom 15. Juli 1988, a.a.O., S. 40). Dem trägt etwa die Regelung des § 8 Abs. 3 Satz 6 FStrG Rechnung, wonach bei der Bemessung der Sondernutzungsgebühren neben Art und Ausmaß der Einwirkung auf die Straße und den Gemeingebrauch auch das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners zu berücksichtigen ist. Hinsichtlich der Gebührenhöhe ist folglich danach zu differenzieren, ob mit der Sondernutzung wirtschaftliche Interessen verfolgt werden oder nicht. Dies gilt in gleicher Weise für Sondernutzungen, die der Ausübung grundrechtlicher Freiheiten dienen. Denn es gibt keinen Grundsatz des Bundesrechts, dass die besondere, über das allgemein Zulässige hinausgehende Inanspruchnahme öffentlicher Straßen dann gebührenfrei sein müsse, wenn sie zum Zwecke der Grundrechtsverwirklichung geschieht (Urteil vom 7. Juni 1978 - BVerwG 7 C 5.78 - BVerwGE 56, 63 <71>).

8 2. Die Frage

"Besteht zwischen einer Sondernutzungsgebühr und der Zurverfügungstellung öffentlichen Straßengrundes immer dann ein Missverhältnis (gröbliche Verletzung des Äquivalenzprinzips), wenn die Sondernutzungsgebühr mehr als 100% höher ist als die Miete, die ein Antragsteller an einen privaten Eigentümer für die Überlassung einer vergleichbaren Fläche zu bezahlen hätte?"

bedarf keiner Klärung in einem Revisionsverfahren, sondern kann auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eindeutig verneint werden. Wie ausgeführt, besagt das Äquivalenzprinzip, dass eine Sondernutzungsgebühr weder in einem Missverhältnis zu Art und Ausmaß der Einwirkungen auf die Straße und den Gemeingebrauch noch zu dem mit der Sondernutzung verfolgten wirtschaftlichen Interesse stehen darf. Es ist nicht mög-

lich festzustellen, dass das Äquivalenzprinzip danach unabhängig von den Umständen des Einzelfalles immer dann verletzt ist, wenn die Sondernutzungsgebühr für die Inanspruchnahme des öffentlichen Straßenraums die gewerbliche Miete für die zeitgleiche Nutzung eines Ladenlokals in derselben Straße um mehr als 100 % übersteigt. Die Beschwerde lässt zum einen außer Acht, dass in die Sondernutzungsgebühr auch die Einwirkung auf die Straße und die Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs einfließt, was bei Geschäftsraummiets nicht der Fall ist. Dieser Aspekt kann je nach Umfang der Inanspruchnahme des öffentlichen Straßenraums und Intensität des dadurch beeinträchtigten (Fußgänger-)Verkehrs eine deutliche Differenzierung der Gebührenhöhe rechtfertigen (vgl. Urteil vom 15. Juli 1988, a.a.O., S. 37 f.). Zum anderen bemisst sich der wirtschaftliche Wert einer Sondernutzung wesentlich danach, in welcher Art und Weise sie durchgeführt wird. Dies übersieht die Beschwerde, wenn sie darauf verweist, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die gewerbliche Miete für ein festes Verkaufslokal ein geeigneter Anknüpfungspunkt für die Ermittlung des mit der Sondernutzung verfolgten wirtschaftlichen Interesses darstellen kann. Diese Aussage betraf die Nutzung der öffentlichen Straße mit einem mobilen Verkaufswagen (Urteil vom 15. Juli 1988, a.a.O., S. 37 f.) und als Bewirtungsfläche einer Gaststätte (Beschluss vom 25. Oktober 2000 - BVerwG 3 B 42.00 - juris Rn. 3), also Verkaufsvorgänge, die auch innerhalb von Verkaufslokalen erfolgen. Demgegenüber geht es hier nach den - von der Beschwerde nicht mit Verfahrensrügen angegriffenen - Feststellungen der Vorinstanz um eine Werbeveranstaltung zur Förderung der wirtschaftlichen Betätigung der Klägerin. Es liegt auf der Hand, dass solche Werbeveranstaltungen im Allgemeinen erheblich mehr Aufmerksamkeit erzeugen, wenn sie auf öffentlichen Straßen stattfinden und nicht innerhalb eines Verkaufslokals, zumal dann, wenn zu diesem Zweck - wie hier - eine Straße im Zentrum einer Großstadt in Anspruch genommen wird. Das wirtschaftliche Interesse an einer solchen verkaufsfördernden Werbeaktion kann den wirtschaftlichen Wert der Nutzung eines Verkaufslokals im selben Zeitraum, wie er in der gewerblichen Miete zum Ausdruck kommt, durchaus übersteigen. Nach allem lässt sich aus dem Äquivalenzprinzip kein prozentualer, an gewerblichen Miets für ein festes Verkaufslokal außerhalb öffentlicher Verkehrsflächen ausgerichteter Gebührenhöchstsatz für alle Arten von Sondernutzungen herleiten.

- 9 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 3 GKG.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Nolte

Dr. Christ

Sachgebiet: BVerwGE: nein

Verfassungsrecht  
Gebührenrecht  
Benutzungsgebühr  
Sondernutzung Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 4
FStrG	§ 8 Abs. 3 Satz 6
Baden-Württembergisches Straßengesetz	§ 19 Abs. 2 Satz 3

Stichworte:

Sondernutzung; Gebührenbemessung; Äquivalenzprinzip; Verhältnismäßigkeitsgrundsatz; Grundrechtsausübung auf öffentlichen Straßen; Werbeveranstaltung; Höchstsatz.

Leitsätze:

1. Bei der Bemessung von Sondernutzungsgebühren ist eine mit der Sondernutzung verbundene Grundrechtsausübung auf öffentlicher Straße nach Maßgabe des Äquivalenzprinzips als gebührenrechtliche Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu berücksichtigen.
2. Danach darf eine Sondernutzungsgebühr ihrer Höhe nach weder außer Verhältnis zu Art und Ausmaß der Einwirkung auf die Straße und den Gemeingebrauch noch außer Verhältnis zum wirtschaftlichen Wert der Sondernutzung stehen (im Anschluss an Urteil vom 15. Juli 1988 - BVerwG 7 C 5.87 - BVerwGE 80, 36 <39 ff.>).
3. Aus dem Äquivalenzprinzip lässt sich kein bestimmter, an gewerblichen Mieten für feste Verkaufslokale außerhalb öffentlicher Verkehrsflächen ausgerichteter Gebührenhöchstsatz für alle Arten von Sondernutzungen herleiten.

Beschluss des 9. Senats vom 17. Oktober 2008 - BVerwG 9 B 24.08

- I. VG Stuttgart vom 07.11.2005 - Az.: VG 11 K 5594/03 -
- II. VGH Mannheim vom 16.01.2008 - Az.: VGH 5 S 394/06 -