



Sachstand

Ausschluss politischer Veranstaltungen in öffentlichen Einrichtungen

Ausschluss politischer Veranstaltungen in öffentlichen Einrichtungen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 393/18
Abschluss der Arbeit: 13. November 2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Der Sachstand befasst sich mit der Frage, ob und wie die Durchführung politischer Veranstaltungen in einzelnen öffentlichen Einrichtungen ausgeschlossen werden kann.

2. Begriff der öffentlichen Einrichtung und Nutzungsanspruch

Öffentliche Einrichtungen sind alle Einrichtungen eines Trägers der öffentlichen Verwaltung – insbesondere der Gemeinden –, die ausdrücklich oder konkludent durch Widmung der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt und im öffentlichen Interesse unterhalten werden.¹

2.1. Widmung

Die Widmung einer öffentlichen Einrichtung ist grundsätzlich an keine Form gebunden. Sie kann etwa durch Gesetz, Verwaltungsakt in Form der Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 Var. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) oder durch Satzung erfolgen.² Neben der ausdrücklichen Widmung kann diese auch konkludent erfolgen. Maßgeblich für eine konkludente Widmung ist der erkennbare Wille des Eigentümers, die Einrichtung öffentlichen Zwecken zur Verfügung zu stellen.³ Das Bestehen dieses Willens kann aus der Verwaltungspraxis abgeleitet werden.⁴

2.2. Nutzungsanspruch

Der Anspruch auf Nutzung öffentlicher Einrichtungen ist in den Flächenländern in den Gemeinde- oder Landkreisordnungen festgelegt.⁵ Berechtigte dieses Anspruchs sind die Einwohner der Gemeinde bzw. des Landkreises sowie juristische Personen und Personenvereinigungen, die dort ihren Sitz haben.⁶ Besteht kein kommunalrechtlicher Nutzungsanspruch – etwa weil die Einrichtung im Eigentum des Bundes oder eines Landes steht – so kann der Nutzungsanspruch aus der

1 Vgl. BayVGh, Urteil vom 23. März 1988, 4 B 86.02336, NVwZ-RR 1988, 71 ff. (71); Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl. 2017, Rn. 537 f.

2 Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 35 VwVfG Rn. 325; Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl. 2017, Rn. 540. Eine Ausnahme gilt für das Straßenrecht: Die Widmung einer Straße für öffentliche Zwecke kann nur durch Allgemeinverfügung erfolgen, siehe Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 35 VwVfG Rn. 321.

3 Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl. 2017, Rn. 540.

4 BayVGh, Beschluss vom 4. Januar 2012, 4 CE 11.3002, juris Rn. 9 m.w.N.

5 Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl. 2017, Rn. 544.

6 Köster, Zugang der politischen Parteien zu öffentlichen Einrichtungen der Kommunen, in: KommJur 2007, 244 ff. (245).

Widmung selbst – nach teilweise bestehender Ansicht in Verbindung mit Art. 3 GG⁷ – abgeleitet werden.⁸

Auch politischen Parteien steht ein Anspruch auf Nutzung öffentlicher Einrichtungen zu, wenn dieser nicht nach der Widmung ausgeschlossen ist. Auf einen kommunalrechtlichen Nutzungsanspruch kann sich aufgrund des erforderlichen Bezugs zum örtlichen Einzugsbereich der Kommune allerdings nur ein Ortsverband einer Partei berufen.⁹ Der Nutzungsanspruch eines überörtlichen Parteiverbands kann aus § 5 Abs. 1 Parteiengesetz (PartG) abgeleitet werden.¹⁰

3. Ausschluss politischer Veranstaltungen

Es besteht keine generelle Verpflichtung, öffentliche Einrichtungen für politische Veranstaltungen zur Verfügung zu stellen.¹¹ Eine Ausnahme wird nur für den Fall angenommen, dass die Parteien mangels adäquater Ausweichmöglichkeiten von der Möglichkeit zur Durchführung von Parteiveranstaltungen völlig ausgeschlossen würden.¹²

Die Durchführung politischer Veranstaltungen in einer öffentlichen Einrichtung kann durch Widmung bzw. Widmungsänderung ausgeschlossen werden.¹³ Eine Widmungsänderung muss grundsätzlich in gleicher Weise erfolgen wie die Widmung selbst.¹⁴ Erfolgte etwa die Widmung in Form einer Satzung, so muss auch die Änderung durch Satzung vorgenommen werden.¹⁵

Zu beachten ist, dass ein Ausschluss politischer Veranstaltungen alle Parteien umfassen muss. Ein Ausschluss nur bestimmter Parteien würde einen Verstoß gegen den gemäß Art. 3 GG i.V.m. Art. 21

7 Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl. 2017, Rn. 545.

8 Axer, Die Widmung als Grundlage der Nutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen, in: NVwZ 1996, 114 ff. (116 f.).

9 Vgl. Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 GG Rn. 95 m.w.N.; Köster, Zugang der politischen Parteien zu öffentlichen Einrichtungen der Kommunen, in: KommJur 2007, 244 ff. (245).

10 OVG Lüneburg, Beschluss vom 28. Februar 2007, 10 ME 74/07, juris Rn. 9; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 GG Rn. 95.

11 BVerwG, Urteil vom 18. Juli 1969, VII C 56.68, BVerwGE 32, 333 ff. (336).

12 Köster, Zugang der politischen Parteien zu öffentlichen Einrichtungen der Kommunen, in: KommJur 2007, 244 ff. (245).

13 BayVGh, Beschluss vom 17. Februar 2011, 4 CE 11.287, juris Rn. 23.

14 Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 35 VwVfG Rn. 325a.

15 Entgegen Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 35 VwVfG Rn. 325a dürfte aber die Änderung einer konkludenten Widmung auch durch förmlichen Widmungsakt möglich sein. In der Rechtsprechung wird die Änderung einer konkludenten Widmung durch geänderte Verwaltungspraxis nur als zulässige Vorgehensweise angesehen, vgl. BayVGh, Beschluss vom 21. Oktober 2013, 4 CE 13.2125, juris Rn. 11; VGh Mannheim, Beschluss vom 29. Oktober 1997, 1 S 2629/97, NVwZ 1998, 540 ff. (541).

GG gewährleisteten Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien bedeuten.¹⁶ Staatliche Eingriffe in die Betätigungsfreiheit einer Partei dürfen grundsätzlich nur dann erfolgen, wenn diese verboten wurde.¹⁷ Der Ausschluss darf sich daher nicht auf eine einzelne, nicht verbotene Partei beziehen.¹⁸

Ein Ausschluss ist zudem nur mit Wirkung für die Zukunft möglich. Nach der Rechtsprechung setzt sich eine Gemeinde, die nach Eingehen eines Antrags einer Partei auf Nutzung einer öffentlichen Einrichtung die Nutzung der Einrichtung durch Parteien ausschließt, dem Verdacht aus, dass die Änderung nicht aus allgemeinen Gründen, sondern nur zur Verhinderung der Nutzung durch die Antragstellerin erfolgte.¹⁹ Auf den aktuellen Antrag müssten daher noch die bisherigen Grundsätze angewandt werden.²⁰

16 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 7. März 2007, 2 BvR 447/07, Rn. 3.

17 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, 14. Aufl. 2016, Art. 21 Rn. 37. Siehe zu verfassungsfeindlichen Parteien die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Nutzung öffentlicher Versammlungsstätten durch verfassungsfeindliche Parteien, WD 3 - 3000 - 175/18.

18 Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, 14. Aufl. 2016, Art. 21 Rn. 45 m.w.N.

19 BVerwG, Urteil vom 28. März 1969, VII C 49.67, BVerwGE 31, 368 ff., juris Rn. 46; BayVGH, Beschluss vom 17. Februar 2011, 4 CE 11.287, juris Rn. 24.

20 BVerwG, Urteil vom 28. März 1969, VII C 49.67, BVerwGE 31, 368 ff., juris Rn. 46.