

Art. 3, Art. 21 GG; § 5 Parteig

AfD hat Anspruch auf Nutzung der Essener Grugahalle für ihren Bundesparteitag

VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 14.06.2024 – 15 L 888/24, BeckRS 2024, 13457

Fall

Die A-Partei plant die Durchführung ihres Bundesparteitags am 29.06.2024 in der G-Halle in der Stadt E im Land L. Sie wendet sich an die Messe-E-GmbH, die die G-Halle betreibt und deren Geschäftsanteile zu 80% von der Stadt E gehalten werden. Die Nutzung der G-Halle wird mit der Begründung abgelehnt, die A-Partei habe – was zutrifft – keinen Ortsverband in E und auch dort nicht ihren Sitz. Zudem sei die Begehung von Straftaten während des Bundesparteitages zu befürchten, da einzelne Parteimitglieder in der Vergangenheit Äußerungen getätigt hätten, die den Straftatbestand der Volksverhetzung (§ 130 StGB) verwirklichten. Letztlich seien Ausschreitungen mit zu erwartenden Gegendemonstranten zu befürchten. Die A-Partei beruft sich auf eine Verpflichtung zur Gleichbehandlung mit anderen Bundesparteien, die in der Vergangenheit ihre Bundesparteitage in der G-Halle abgehalten haben. Die Parteimitglieder, die die fraglichen Äußerungen getätigt hätten, seien zudem aus der Partei ausgeschlossen. Ob andere Parteimitglieder in ihren Reden gegen Strafgesetze verstoßen würden, könne vorab nicht prognostiziert werden. Gegen etwaige Gegendemonstranten müsse die Polizei einschreiten, um die Durchführung des Bundesparteitags zu ermöglichen. Nachdem die Messe-E-GmbH bei ihrer Entscheidung bleibt, wendet sich die A-Partei drei Wochen vor dem geplanten Bundesparteitag mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung an das zuständige Verwaltungsgericht. Sie beantragt, der Stadt E aufzugeben, dahingehend auf die Messe-E-GmbH einzuwirken, dass diese der A-Partei die G-Halle zur Durchführung des Bundesparteitags überlässt. Ist der zulässige Antrag begründet?

Auszug aus der Gemeindeordnung des Landes L:

§ 8 Gemeindliche Einrichtungen

(1) Die Gemeinden schaffen innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen.

(2) Alle Einwohner einer Gemeinde sind im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen...

(4) Diese Vorschriften geltend entsprechend für juristische Personen und für Personenvereinigungen.

Lösung

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist begründet, soweit die tatsächlichen Voraussetzungen eines Anordnungsanspruchs und eines Anordnungsgrundes glaubhaft gemacht sind.

I. Abgrenzung Sicherungs-/Regelungsanordnung

Die A-Partei begehrt die Nutzung der Stadthalle, somit eine Erweiterung ihres Rechtskreises, sodass eine **Regelungsanordnung** nach § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO vorliegt.

Leitsätze

1. Das Recht auf Chancengleichheit der Parteien aus § 5 Abs. 1 S. 1 PartG i.V.m. Art. 3 Abs. 1, Art. 21 GG ist verletzt, wenn ein Träger öffentlicher Gewalt die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung einer Partei verweigert, obwohl er sie anderen Parteien einräumt oder eingeräumt hat.

2. Auch wenn Gegendemonstrationen oder gar Ausschreitungen im Rahmen der Nutzung der gemeindlichen Einrichtungen zu erwarten sind, liegen die damit verbundenen Risiken im Bereich dessen, was in einer auf Demokratie und Meinungsfreiheit beruhenden Rechtsordnung als Begleiterscheinung politischer Auseinandersetzungen prinzipiell in Kauf genommen werden muss.

Landesrecht

			
§ 10 II-IV GemO	Art. 21 BayGO	–	§ 12 BbgKVVerf
			
–	–	§ 19 HGO	§ 14 II u. III KV M-V
			
§ 30 NKomVG	§ 8 GO NRW	§ 14 II-IV GemO	§ 19 KSVG
			
§ 10 II-V SächsGO	§ 24 KVG LSA	§ 18 GO SH	§ 14 ThürKO

Diese Entscheidung gibt es auch als Folge unseres Podcasts „Die Juraflüsterer“:



Begründetheit der einstweiligen Anordnung

I. Art der Anordnung

- Sicherungsanordnung
- Regelungsanordnung

II. Anordnungsanspruch

Deckungsgleich mit dem in der Hauptsache geltend zu machenden Anspruch, hier:

- Anspruch aus der GO des Landes L
- Anspruch auf Gleichbehandlung aus § 5 Abs. 1 S. 1 ParteiG i.V.m. Art. 3, Art. 21 GG

III. Anordnungsgrund

- Vorläufige Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile/zur Verhinderung drohender Gewalt/aus anderen Gründen nötig
- Dabei allg. Interessenabwägung, Kriterium insbes.: Abwarten auf Hauptsache zumutbar?

IV. Glaubhaftmachung

V. Rechtsfolge

- „Ob“ der Anordnung zwingend
- „Wie“ der Anordnung im Ermessen des Gerichts
 - Grds. keine Vorwegnahme der Hauptsache
 - Grds. nicht mehr als in der Hauptsache

S. dazu AS-Skript VwGO (2023), Rn. 774 ff.

II. Anordnungsanspruch

Der Anordnungsanspruch ist identisch mit dem im Hauptsacheverfahren geltend zu machenden Anspruch. Ein Anordnungsanspruch ist deshalb gegeben, wenn ein Erfolg in der Hauptsache überwiegend wahrscheinlich ist, d.h., wenn der geltend gemachte materielle Anspruch mit überwiegender Wahrscheinlichkeit besteht.

1. Anspruch aus § 8 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 GO

Ein Anspruch der A-Partei gegen die Stadt E auf Überlassung der Stadthalle bzw. auf diesbezügliche Einwirkung auf die Messe-E-GmbH ergibt sich **nicht aus § 8 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 GO**, da die A-Partei als Personenvereinigung ihren Sitz nicht in der Stadt E hat.

2. Anspruch aus § 5 Abs. 1 S. 1 ParteiG i.V.m. Art. 3, Art. 21 GG

„[34] Stellt eine Kommune [eine gemeindliche Einrichtung i.S.d. § 8 Abs. 1 GO] im Rahmen der jeweiligen Widmung für die Durchführung von Veranstaltungen politischer Parteien zur Verfügung, entsteht dadurch auch jenseits der einfachgesetzlichen Bestimmungen des § 8 Abs. 2 und 4 [GO] ein **Gleichbehandlungsanspruch aus § 5 Abs. 1 Satz 1 PartG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 und 3 Satz 1 sowie Art. 21 GG**. Das **Recht auf Chancengleichheit einer Partei** ist danach verletzt, wenn ein Träger öffentlicher Gewalt die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung einer Partei verweigert, obwohl er sie anderen Parteien einräumt oder eingeräumt hat. Die Entscheidungsfreiheit der Kommune, in welchem Umfang sie Zugang zu ihrer Einrichtung gewährt, ist ausgehend davon begrenzt. Die jeweilige Vergabepaxis und -entscheidung muss durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein.

a) G-Halle als öffentliche Einrichtung

Bei der G-Halle handelt es sich um einen Gegenstand, den die Stadt E im öffentlichen Interesse unterhält und der durch Widmung der Benutzung durch die Allgemeinheit zugänglich gemacht worden ist, damit um eine **öffentliche Einrichtung** i.S.d. § 8 Abs. 1 GO. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Stadt E mit der Messe-E-GmbH eine **juristische Person des Privatrechts** mit der Verwaltung der G-Halle beauftragt hat.

„[26] Auch eine von einer juristischen Person des Privatrechts betriebene Einrichtung kann eine gemeindliche Einrichtung sein. Um eine solche Einrichtung handelt es sich jedenfalls dann, wenn sie tatsächlich zu den von der Gemeinde verfolgten öffentlichen Zwecken zur Verfügung steht und wenn die Gemeinde die öffentliche Zweckbindung der Einrichtung nötigenfalls gegenüber der privatrechtlichen Betriebsgesellschaft durchzusetzen imstande ist. [27] In diesen Fällen wandelt sich der Benutzungsanspruch in einen **Verschaffungs- bzw. Einwirkungsanspruch**.“

Die G-Halle steht der Allgemeinheit zur Nutzung zur Verfügung. Zudem hält die Stadt E 80 % der Geschäftsanteile der Messe-E-GmbH und übt deshalb einen **beherrschenden Einfluss auf die Gesellschaft** aus. Bei der G-Halle handelt es sich somit um eine gemeindliche Einrichtung i.S.d. § 8 Abs. 1 GO.

b) Widmung für Bundesparteitage

Die G-Halle wurde in der Vergangenheit bereits anderen Parteien zur Durchführung ihrer Bundesparteitage zur Verfügung gestellt. Es besteht deshalb eine **konkludente Widmung aufgrund der bisherigen Vergabepaxis**.

c) Versagung der Nutzung aufgrund sachlicher Gründe

Ein Anspruch auf Gleichbehandlung besteht allerdings nur, soweit **sachliche Gründe** keine andere Behandlung der A-Partei gebieten.

aa) Strafbare Äußerungen auf dem Bundesparteitag

Als sachlicher Grund könnte hier ein möglicherweise strafbares Verhalten von Parteimitgliedern auf der Veranstaltung sein.

„[42] Eine Grenze für die zulässige Nutzung ... ist dort zu ziehen, wo durch die Nutzung etwa die **Gefahr strafbarer Handlungen** (z.B. §§ 86 und 86a, §§ 130, 185 des Strafgesetzbuches) besteht.“

Dass in der Vergangenheit strafbare Äußerungen getätigt wurden, ist dabei für sich genommen nicht relevant. Vielmehr muss die konkrete Gefahr bestehen, dass entsprechende Straftaten auf dem kommenden Bundesparteitag begangen werden. Eine Gefahr liegt vor, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erwartet werden kann, dass auf dem kommenden Bundesparteitag Straftaten der geschilderten Art begangen werden können. Vor dem Hintergrund des besonderen **verfassungsrechtlichen Schutzes der Parteien** sind an diese Prognose besonders hohe Anforderungen zu stellen.

„[44] An den Wahrscheinlichkeitsgrad für die Begehung strafbarer Handlungen durch Äußerungsdelikte auf einer politischen Veranstaltung einer politischen Partei, deren Verfassungswidrigkeit das Bundesverfassungsgericht nicht festgestellt hat (Art. 21 Abs. 4 GG), sind im Rahmen der Gefahrenprognose **strenge Anforderungen** zu stellen. Denn eine darauf gestützte Versagung des Zugangs zu einer öffentlichen Einrichtung greift in den verfassungsrechtlich garantierten Anspruch aus Art. 21, Art. 3 Abs. 1 GG auf Chancengleichheit politischer Parteien ein. Erforderlich ist daher eine **hohe Wahrscheinlichkeit von Rechtsverletzungen**.“

(1) Eine Versagung der Benutzung kommt nur in Betracht, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit für die Begehung von Straftaten durch Wortbeiträge während des Bundesparteitags besteht. Um dies beurteilen zu können, ...

„[50] ... bedürfte es **Kenntnis vorab von Redebeiträgen**, die im Hinblick auf einen Bundesparteitag ... nicht zu erlangen ist, denn selbst ‚gesetzte Redner‘ weichen mitunter von vorbereiteten Manuskripten ab und äußern sich anders als zuvor geplant. Für spontane Wortmeldungen und Redebeiträge lässt sich **vorab** wie bei freien Reden **keine Bewertung des Inhalts vornehmen**.“

[51] An diesem Maßstab gemessen, kann die Gefahr eines strafbaren Verlaufs der streitbefangenen Veranstaltung jedenfalls im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung nicht als hochwahrscheinlich bezeichnet werden. Zwar sieht das Gericht, dass jedes Thema in seinem Verlauf oder auch durch spontane Äußerungen in den strafbaren Bereich führen kann, dies bliebe dann einer strafrechtlichen Aufarbeitung vorbehalten. Eine ‚hohe Wahrscheinlichkeit‘ strafbarer Äußerungen lässt sich damit vor der Veranstaltung nicht feststellen.“

(2) Eine Anknüpfung an **Äußerungen auf vergangenen Bundesparteitagen** führt zudem zu keinem anderen Ergebnis, da die Personen, die die strafbaren Äußerungen getätigt haben, inzwischen nicht mehr Mitglieder der A-Partei sind und deshalb kein Recht auf Teilnahme an dem aktuellen Bundesparteitag haben.

bb) Erwartete Gegendemonstrationen

Möglicherweise können die erwarteten Gegendemonstrationen und dabei entstehende Auseinandersetzungen als sachlicher Grund für eine Nutzungsversagung herangezogen werden.

„[59] ... Die Befürchtung, dass es anlässlich der geplanten Veranstaltung zu Demonstrationen kommen wird, rechtfertigt grundsätzlich nicht die

Selbst wenn man die genauen Äußerungen einzelner Redner vorab kennt, muss dies nicht zwangsläufig den Nutzungsausschluss zur Folge haben. Denn die Äußerungen unterliegen – zumindest solange sie nicht dezidiert strafbaren Inhalts sind – dem Schutz der Meinungsfreiheit (vgl. dazu OVG NRW RÜ 2023, 389, 392 ff.).

Versagung der Zulassung zu der öffentlichen Einrichtung. Es ist Aufgabe der (Polizei- und Ordnungs-) Behörden, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren und eingetretene Störungen zu beseitigen. **Die mit der Veranstaltung möglicherweise verbundenen Risiken liegen im Bereich dessen, was in einer auf Demokratie und Meinungsfreiheit beruhenden Rechtsordnung als Begleiterscheinung politischer Auseinandersetzungen prinzipiell in Kauf genommen werden muss.** Für Veranstaltungen einer Partei gilt dies, solange diese nicht gemäß Art. 21 Abs. 2 GG vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden ist. Etwas anderes könnte nur dann gelten, wenn Tatsachen vorlägen, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung mit polizeilichen Mitteln nicht aufrechterhalten werden könnte, also im Fall eines so genannten **polizeilichen Notstands.**“

Zum polizeilichen Notstand s. AS-Skript Polizei- und Ordnungsrecht (2023), Rn. 124 ff.

Die A-Partei ist nicht verboten. Anhaltspunkte dafür, dass die Polizei die Veranstaltung mit ausreichenden Kräften nicht zu schützen und deren Durchführung zu garantieren in der Lage sei, liegen nicht vor, sodass auch kein polizeilicher Notstand gegeben ist.

Die Nutzung kann nicht aus sachlichen Gründen verweigert werden, sodass ein Gleichbehandlungsanspruch mit den übrigen Parteien besteht. Der Anordnungsanspruch liegt vor.

III. Anordnungsgrund

Der Anordnungsgrund folgt hier daraus, dass ein Abwarten auf die Hauptsacheentscheidung aufgrund des nahen Veranstaltungstermins unzumutbar ist. Die Hauptsacheentscheidung käme zu spät, um den zur Entscheidung gestellten Einwirkungsanspruch zu regeln.

IV. Glaubhaftmachung

Die Tatsachen, die den Anordnungsanspruch sowie den Anordnungsgrund begründen, sind glaubhaft gemacht (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO).

V. Rechtsfolge

Hinsichtlich des Anordnungsinhalts entscheidet das Gericht nach freiem Ermessen, welche Anordnung zur Erreichung des Zwecks erforderlich ist (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 938 ZPO). Hier könnte das Verwaltungsgericht die Stadt E anweisen, dergestalt auf die Messe-E-GmbH einzuwirken, dass diese der A-Partei die Stadthalle für ihren Bundesparteitag überlässt. Hierin läge aber eine **grundsätzlich unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache.**

„[62] Solchen, die Hauptsache vorweg nehmenden Anträgen ist im Verfahren nach § 123 Abs. 1 VwGO nur ausnahmsweise dann stattzugeben, wenn das Abwarten in der Hauptsache für den Antragsteller schwere und unzumutbare, nachträglich nicht mehr zu beseitigende Nachteile zur Folge hätte.“

Diese Voraussetzungen liegen vor. Würde die einstweilige Anordnung nicht erlassen, bliebe ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die verfassungsrechtlich abgesicherte Chancengleichheit der Parteien ohne rechtzeitige Konsequenz für den unmittelbar bevorstehenden Bundesparteitag. Aus Effektivitätsgründen (Art. 19 Abs. 4 GG) ist die Vorwegnahme der Hauptsache damit ausnahmsweise zulässig.

Ergebnis: Der zulässige Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist begründet.

RA Christian Sommer

Nimmt man die Abwägung der widerstreitenden Interessen mit der h.M. bereits im Rahmen des Anordnungsgrundes vor, muss das Verwaltungsgericht die einstweilige Anordnung erlassen. Das Ermessen des Gerichts beschränkt sich dann auf den Inhalt der Anordnung.