

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 4 CE 11.3002
Sachgebietsschlüssel: 140

Rechtsquellen:

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 21 Abs. 2
PartG § 5 Abs. 1
BaySchFG Art. 14 Abs. 3
BV Art. 131
BayEUG Art. 1, Art. 2

Hauptpunkte:

Öffentliche Einrichtung
Schulmensa
konkludente Widmung
Anspruch auf Überlassung
Kongress einer Parteijugendorganisation
Parteienprivileg

Leitsätze:

1. Das aus dem Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 GG folgende strikte Differenzierungsverbot gilt auch für die Nutzung von Schulräumen außerhalb des Schulbetriebs nach Art. 14 Abs. 3 BaySchFG.
2. Eine auf einer tatsächlichen Vergabep Praxis beruhende konkludente Widmung ist nur wirksam, wenn von einer zumindest stillschweigenden Billigung der Vergabep Praxis durch das nach der Kommunalverfassung zuständige Organ ausgegangen werden kann.

Beschluss des 4. Senats vom 4. Januar 2012

(VG Regensburg, Entscheidung vom 21. Dezember 2011, Az.: RN 3 E 11.1905)

4 CE 11.3002
RN 3 E 11.1905



Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache
Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Landesverband Bayern,
vertreten durch den stv. Landesvorsitzenden,

- Antragsteller -

bevollmächtigt:

*****,

gegen

Stadt Landshut,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Rechtsamt
Altstadt 315, 84036 Landshut,

- Antragsgegnerin -

beteiligt:

Landesanwaltschaft Bayern
als Vertreter des öffentlichen Interesses,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

wegen

Überlassung der Mensa des Hans-Leinberger-Gymnasiums
(Antrag nach § 123 VwGO);

hier: Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts Regensburg vom 21. Dezember 2011,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Peitek,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Borgmann

ohne mündliche Verhandlung am **4. Januar 2012**
folgenden

Beschluss:

- I. Die Beschwerde gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts Regensburg vom 21. Dezember 2011 - RN 3 E 11.1905 wird zurückgewiesen.
- II. Der Antragsteller hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

- 1 Der Antragsteller, Landesverband Bayern der NPD, begehrt im Wege der einstweiligen Anordnung die Überlassung der Mensa des Hans-Leinberger-Gymnasiums, um in dieser am 7. Januar 2012, hilfsweise an einem der folgenden Samstage im Zeitraum 14. Januar bis 28. April 2012, in der Zeit von 9.00 Uhr bis 18.00 Uhr einen Landeskongress seiner Parteijugend durchzuführen. Träger des Gymnasiums ist der Freistaat Bayern, Sachaufwandsträgerin ist die Antragsgegnerin.
- 2 Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 21. Dezember 2011 den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt. Auf die Sachverhaltsdarstellung unter I. der Gründe wird verwiesen. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht ausgeführt: Eine Überlassung der Mensa an den Antragsteller bzw. seine Jugendorganisation widerspreche schulischen Belangen im Sinn des Art. 14 Abs. 3

BaySchFG. Denn zu diesen Belangen gehörten auch die aus Art. 131 Abs. 3 BV und Art. 1 Abs. 1 Sätze 1 und 4 BayEUG folgenden Verpflichtungen der Schulen. Die Überlassung von Schulräumen an die NPD und/oder ihre Jugendorganisation sei mit einer Erziehung im Geiste der Demokratie und der Versöhnung nicht vereinbar. Bei der NPD handele es sich – wie Verfassungsschutzberichte belegten - um eine rechtsextremistische und verfassungsfeindliche Partei. Die Jungen Nationaldemokraten seien deren Jugendorganisation, die gemäß § 23 Satz 2 der Parteisatzung „integraler Bestandteil“ der Gesamtpartei seien. Diese seien nach ihrem Gesamtbild und eigenen Verständnis noch extremer als die Mutterpartei. Die ständige Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wonach die Verfassungswidrigkeit und die Aufnahme einer Gruppierung in den Verfassungsschutzbericht dem Zulassungsanspruch zu einer öffentlichen Einrichtung nicht entgegen gehalten werden könnten, gelte nur für gleichsam „weltanschauungsneutrale“ Einrichtungen wie Stadt-, Festhallen oder vergleichbare öffentliche Einrichtungen einer Gemeinde. Wegen des verfassungsrechtlichen Erziehungs- und Bildungsauftrags könne sie nicht auf Schulen übertragen werden. Im vorliegenden Fall komme hinzu, dass das Hans-Leinberger-Gymnasium seit 13. Februar 2009 Mitgliederschule bei dem bundesweiten Projekt „Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage“ sei, das sich insbesondere gegen Rechtsextremismus und Rassismus wende. Es könne nicht verlangt werden, dass einer rechtsextremen Partei an einer solchen Schule Räume für die interne Schulung etc. zur Verfügung gestellt würden. Soweit sich der Antragsteller auf den 29. Landesjugendkongress der Grünen Jugend Bayern und damit auf den Gleichbehandlungsgrundsatz beziehe, seien die Sachverhalte nicht vergleichbar, weil letztere im Gegensatz zum Antragsteller nicht zu den extremistischen politischen Organisationen gehöre.

- 3 Mit seiner dagegen gerichteten Beschwerde vom 23. Dezember 2011 macht der Antragsteller im Wesentlichen geltend, das Verwaltungsgericht habe übersehen, dass neben den herangezogenen Vorschriften der Bayerischen Verfassung und des Bayerischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetzes das Gleichheitsprinzip, das Demokratieprinzip und die besondere Stellung der Parteien im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips zu beachten seien. Wenn das Verwaltungsgericht für die Klassifizierung des Antragstellers Verfassungsschutzberichte bemühe, überschreite es die Grenze vom Rechtsstaat zum Gesinnungsstaat. Schulische Belange im Sinne des Art. 14 Abs. 3 BaySchFG könnten nicht ideologisch-weltanschaulich begründet und konstruiert werden. Das Verwaltungsgericht übersehe, dass das Vorhaben des Antragstellers

nicht auf die Inhalte des Unterrichts einwirken wolle und könne. Keinesfalls könne vom geplanten Vorhaben ein Einfluss auf Lerninhalte im Sinne einer Manipulation zugunsten der politischen Ausrichtung des Antragstellers ausgehen. Dies allein nebst einer organisatorischen Einwirkung solle aber das Gebot der Berücksichtigung schulischer Belange verhindern. Es gehe hier lediglich um die Zurverfügungstellung eines Raumes, nicht um die Übertragung der Schulhoheit auf die NPD. Das Schulgebäude sei ideologisch-politisch-weltanschaulich ebenso neutral wie eine Stadthalle oder ein Gerichtsgebäude.

- 4 Die Antragsgegnerin tritt der Beschwerde entgegen.

II.

- 5 Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Ergebnis zu Recht abgelehnt.

- 6 1. Die vom Verwaltungsgericht angeführte Begründung ist allerdings nicht tragfähig. Wie es im Ansatzpunkt selbst erkannt hat, darf bei der Vergabe von Räumen durch Kommunen keine Differenzierung nach den politischen Vorstellungen einer Partei erfolgen (vgl. BVerfG vom 7.3.2007 BVerfGK 10, 363). Insbesondere kann einer bislang nicht verbotenen Partei nicht entgegengehalten werden, sie verfolge verfassungsfeindliche Ziele (Ipsen, ParteienG, 2008, § 5 RdNr. 34). Dieses aus dem Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 GG folgende strikte Differenzierungsverbot gilt nicht nur für allgemein gewidmete Veranstaltungsräume, sondern in gleicher Weise für die (vom Sachaufwandsträger zugelassene) Nutzung von Schulgebäuden außerhalb des Schulbetriebs durch Externe.

- 7 Dem steht auch nicht die vom Verwaltungsgericht herangezogene Vorschrift des Art. 14 Abs. 3 BaySchFG entgegen, wonach über die Verwendung des Schulvermögens für schulfremde Zwecke „unter Wahrung der schulischen Belange“ zu entscheiden ist. Schulische Belange im Sinne dieser Vorschrift sind nur berührt, wenn der Schulbetrieb durch Art, Umfang oder Zeitpunkt der schulfremden Nutzung in irgendeiner Weise beeinträchtigt werden kann, z. B. wenn die Gefahr besteht, dass die Räumlichkeiten oder Einrichtungsgegenstände der Schule nicht mehr im erforderlichen Umfang für Unterrichtszwecke zur Verfügung stehen. Allein aus den politischen Zie-

len oder weltanschaulichen Vorstellungen derjenigen, die schulfremde Veranstaltungen durchführen wollen, kann sich dagegen noch keine Beeinträchtigung des Schulbetriebs ergeben, da mit der Überlassung von Räumen außerhalb der Unterrichtszeiten nicht die Möglichkeit eröffnet wird, auf Schüler oder Lehrkräfte in ihrem schulischen Umfeld unmittelbar einzuwirken. Die Nutzung von Teilen des Schulgebäudes durch eine in Verfassungsschutzberichten als verfassungsfeindlich eingestufte Partei kann demzufolge auch nicht zu einer Gefährdung des – an der Werteordnung der Verfassung ausgerichteten (Art. 131 BV; Art. 1, 2 BayEUG) – schulischen Bildungs- und Erziehungsauftrags führen. Es kann vielmehr zur „Erziehung im Geiste der Demokratie“ (Art. 131 Abs. 3 BV) gehören, den Schülerinnen und Schülern über die Einübung demokratischer Verhaltensweisen hinaus auch die Erkenntnis zu vermitteln, dass extremistische und verfassungsfeindliche Parteien, solange sie nicht nach Art. 21 Abs. 2 GG verboten sind und soweit sie nicht gegen Strafgesetze verstoßen, nach geltendem Verfassungsrecht die gleichen Zugangs- und Teilhaberechte wie andere Parteien haben und daher nur im Rahmen einer geistigen Auseinandersetzung bekämpft werden können. Veranstaltungen solcher Parteien in Schulräumen an unterrichtsfreien Tagen können bei grundgesetzkonformem Verständnis auch nicht als Störung des für die Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags unabdingbaren Schulfriedens (hierzu BVerwG vom 30.11.2011 Az. 6 C 20.10 RdNr. 42 m.w.N.) angesehen werden, so dass dem Zulassungsbegehren des Antragstellers auch dieser Einwand nicht entgegengehalten werden kann.

8 2. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts erweist sich aber aus anderen Gründen als richtig. Der Antragsteller hat einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht. Die begehrten Räumlichkeiten sind nicht für parteipolitische Veranstaltungen gewidmet.

9 Dem Antragsteller kann als Partei ein Recht auf Gleichbehandlung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 ParteiG nur zustehen, wenn die Antragsgegnerin als Träger öffentlicher Gewalt die Schulmensa Parteien allgemein zur Verfügung stellt (BVerfG vom 7.3.2007 a.a.O.). Der Anspruch auf Benutzung einer öffentlichen Einrichtung nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 GO i.V.m. § 5 ParteiG oder i.V.m. dem allgemeinen Gleichheitssatz besteht nur, soweit sich die beabsichtigte Nutzung im Rahmen der Zweckbestimmung der Einrichtung hält. An den Widmungsakt sind dabei nach ständiger Rechtsprechung des Senats keine förmlichen Voraussetzungen zu stellen. Die Widmung kann demgemäß nicht nur durch Satzung oder Beschluss des Gemeinderats ausge-

sprochen werden, sondern sich auch aus einer vorherigen Vergabepaxis ergeben (BayVGH vom 6.8.2008 Az. 4 CE 08.2070, vom 13.6.2008 Az. 4 CE 08.726, vom 21.1.1988 BayVBl. 1988, 497, vom 11.12.1968 BayVBl. 1969, 102). Eine solche konkludente Widmung ist aber nur dann als wirksam anzusehen, wenn von einer zumindest stillschweigenden Billigung der tatsächlichen Vergabepaxis durch das nach der Kommunalverfassung zuständige Organ ausgegangen werden kann. Dies ist hier nicht der Fall:

- 10 Die Entscheidung über die Vergabe der Schulmensa an die Grüne Jugend Bayern für deren Landesjugendkongress vom 18. bis 20. November 2011 wurde, obwohl es sich um keine laufende Angelegenheit im Sinne von Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO handelte, zunächst von der Verwaltung der Antragsgegnerin getroffen (Schreiben des Schulverwaltungsamts vom 21.10.2011). Zwar kam es daraufhin in einem Ausschuss des Stadtrats, dem Bildungs- und Kultursenat, am 10. November 2011 zu einer förmlichen Abstimmung über den Antrag, „künftig keine parteipolitischen Veranstaltungen in Schulgebäuden, bei denen die Stadt Sachaufwandsträger ist, durchzuführen.“ In der (mehrheitlichen) Ablehnung dieses Antrags lag jedoch noch keine Billigung der neu begründeten Vergabepaxis durch das zuständige Gemeindeorgan. Der Bildungs- und Kultursenat konnte insoweit nach der Geschäftsordnung für den Stadtrat (Anlage 1 Nr. 8) nur vorberatend tätig werden, weil es sich um eine grundsätzlich bedeutsame Maßnahme handelte, die insbesondere wegen der damit verbundenen Gleichbehandlungsansprüche das allgemeine Interesse im besonderen Maß berührte. Beschlüsse von beschließenden Ausschüssen außerhalb der ihnen vom Gemeinderat übertragenen Zuständigkeiten sind ungültig und können lediglich als Empfehlungen an den Gemeinderat aufgefasst werden (vgl. Hölzl/Hien, Gemeindeordnung mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, Anm. 2 zu Art. 32 GO). Die hiernach gebotene Behandlung der Angelegenheit im Stadtrat fand noch in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Vergabeentscheidung der Verwaltung zugunsten der Grünen Jugend Bayern statt. Der Stadtrat hat am 16. Dezember 2011 den Beschluss des Bildungs- und Kultursenats vom 10. November 2011 aufgehoben und den Widmungszweck bei Schulen und schulischen Einrichtungen generell dahingehend klargestellt, dass diese Einrichtungen für parteipolitische Veranstaltungen nicht zur Verfügung gestellt werden. Der Beschlusstext enthält den Zusatz, dies erfolge „ausdrücklich für jegliche politische Gruppierung, also parteipolitisch neutral“.

- 11 Da bis zum Beschluss des Stadtrats vom 16. Dezember 2011 keine rechtsverbindliche konkludente Widmung von Räumlichkeiten der Schule für politische bzw. Parteiveranstaltungen erfolgt war, unterlag die Antragsgegnerin zu diesem Zeitpunkt noch nicht den Regeln, die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vom 28.3.1969 BVerwGE 31, 368) und des erkennenden Senats (zuletzt vom 17.2.2011 Az. 4 CE 11.287 <juris RdNr. 24 m.w.N.>; vgl. auch OVG Lüneburg vom 14.4.2011 Az. 10 ME 47/11 <juris>) für die Änderung oder Einschränkung der Zweckbestimmung einer öffentlichen Einrichtung gelten. Danach setzt sich eine Gemeinde, die erst nach Eingang eines Antrags auf Überlassung die bisherige Zweckbestimmung ihrer Einrichtung ändert, dem naheliegenden und nur schwer zu entkräftenden Verdacht aus, dies nicht aus einem anzuerkennenden allgemeinen Grund getan zu haben, sondern nur, um den – unliebsamen – Antrag ablehnen zu können. An dieser Rechtsprechung hält der Senat uneingeschränkt fest.
- 12 3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 3, § 53 Abs. 3 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG.
- 13 Diese Entscheidung ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).
- 14 Dr. Zöllner Dr. Peitek Dr. Borgmann