

**Gericht:** VGH  
**Aktenzeichen:** 4 CE 18.1224  
**Sachgebietsschlüssel:** 140

**Rechtsquellen:**

- Art. 21, Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO
- Art. 3 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1 GG
- § 5 Abs. 1 PartG

**Hauptpunkte:**

- öffentliche Einrichtung einer Gemeinde
- Überlassung an einen privaten Betreiberverein
- Widmung durch vertragliche Festlegung des Gemeinwohlzwecks
- parteienrechtliches Gleichbehandlungsgebot
- Beschränkung auf bestimmte Arten von Parteiveranstaltungen
- Einwirkungsverpflichtung des Einrichtungsträgers

**Leitsätze:**

1. Eine öffentliche Einrichtung i. S. d. Art. 21 GO liegt auch vor, wenn ein privater Betreiberverein, dem die Gemeinde die entsprechenden Räumlichkeiten überlassen hat, durch eine Nutzungs- oder Betriebsvereinbarung zur dauerhaften Wahrung des Gemeinwohlzwecks der Einrichtung verpflichtet ist.
2. Das parteienrechtliche Gleichbehandlungsgebot ist verletzt, wenn die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung allein den im Gemeinderat vertretenen Parteien und Gruppierungen vorbehalten wird.

-----

**Beschluss des 4. Senats vom 3. Juli 2018**  
(VG München, Entscheidung vom 24. Mai 2018, Az.: M 7 E 18.2240)



4 CE 18.1224  
M 7 E 18.2240

*Großes Staats-  
wappen*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

In der Verwaltungsstreitsache

1. **Alternative für Deutschland**

**Kreisverband München Ost,**

vertreten durch den Kreisvorsitzenden,

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

2. **Alternative für Deutschland**

**Kreisverband München Nord,**

vertreten durch den Kreisvorsitzenden,

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

- Antragsteller -

bevollmächtigt zu 1 und 2:

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX,

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX,

gegen

**Landeshauptstadt München**

Direktorium Rechtsabteilung D-R,

vertreten durch den Oberbürgermeister,

Burgstr. 4, 80331 München,

- Antragsgegnerin -

wegen

Zulassung zu öffentlicher Einrichtung (Antrag nach § 123 VwGO);

hier: Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 24. Mai 2018,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Stadlöder,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Schübel-Pfister

ohne mündliche Verhandlung am **3. Juli 2018**  
folgenden

### **Beschluss:**

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

### **Gründe:**

#### **I.**

- 1 Die Antragsteller, zwei Kreisverbände einer politischen Partei, wollen Räume in vier privatrechtlich betriebenen Stadtteilkulturzentren für Wahlkampfveranstaltungen in Anspruch nehmen. Sie begehren im Wege einstweiligen Rechtsschutzes die Verpflichtung der Antragsgegnerin, ihnen die Zulassung zu den Räumen zu verschaffen.
- 2 Die Antragsgegnerin hat die von ihr auf städtischen Grundstücken errichteten Stadtteilkulturzentren „Kulturhaus Milbertshofen“, „Kulturzentrum 2411“ und „Kulturzentrum Moosach“ aufgrund von Nutzungsverträgen jeweils einem Trägerverein unentgeltlich überlassen. Das „Kulturzentrum Trudering“ wurde vom dortigen Trägerverein als Bauherr unter erheblicher finanzieller Beteiligung der Antragsgegnerin errichtet; das betreffende Grundstück wurde dem Verein im Wege des Erbbaurechts unentgeltlich überlassen. Die Einrichtungen sollen nach den mit den Trägervereinen geschlossenen Nutzungsverträgen bzw. nach der für das „Kulturzentrum Trudering“ bestehenden Betriebsvereinbarung als „gemeinnützige, überparteiliche und bürgerschaftliche Einrichtung“ betrieben werden und der Kulturarbeit dienen.
- 3 Die Forderung der Antragsteller, die Träger der Stadtteilkulturzentren zur Vergabe der Räume im beantragten Zeitraum anzuweisen, lehnte die Antragsgegnerin mit

Schreiben vom 27. April 2018 ab. Nachfragen bei den Kultureinrichtungen hätten ergeben, dass in deren Räume nur die im Stadtrat vertretenen Fraktionen und Gruppierungen zugelassen würden; darin liege ein zulässiges Differenzierungskriterium.

- 4 Die Antragsteller wandten sich daraufhin an das Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung aufzugeben, (1.) den Trägerverein Bürgerzentrum Trudering e.V. anzuweisen, dem Antragsteller zu 1 zu Wahlkampfzwecken den großen Festsaal des Bürgerzentrums im Zeitraum vom 15. Mai 2018 bis 13. Juli 2018 in zwei nicht aufeinanderfolgenden Kalenderwochen, davon mindestens eine Veranstaltung im Juli 2018 (für den Fall der nachgewiesenen Belegung hilfsweise Juni 2018) jeweils an einem Arbeitstag (Montag bis Freitag) von 17:00 Uhr bis 23:00 Uhr zur Verfügung zu stellen, und (2.) den Trägerverein Kulturhaus Milbertshofen e.V. für den Erbslöh-Saal, den Trägerverein Stadtteilkultur 2411 e.V. für den Großen Saal und den Gesamtverein Moosach e.V. für den Saal im Erdgeschoss des Pelkovenschlössls anzuweisen, dem Antragsteller zu 2 die genannten Versammlungsräume zu Wahlkampfzwecken im Zeitraum 15. Mai 2018 bis 13. Juli 2018 in zwei nicht aufeinanderfolgenden Kalenderwochen, davon mindestens eine Veranstaltung im Juli 2018 (für den Fall der nachgewiesenen Belegung hilfsweise Juni 2018) jeweils an einem Arbeitstag (Montag bis Freitag) von 17:00 Uhr bis 23:00 Uhr zur Verfügung zu stellen. Die Bürgerhäuser seien öffentliche Einrichtungen, die durch Widmung der allgemeinen Benutzung zugänglich gemacht worden seien. Die Einwirkungsmöglichkeit der Antragsgegnerin ergebe sich aus den Nutzungsverträgen; auch hänge der Bestand der Einrichtungen von den finanziellen Zuwendungen der Antragsgegnerin ab. Der Zulassungsanspruch ergebe sich aus Art. 21 GO sowie aus § 5 Abs. 1 Satz 1 PartG, Art. 3 Abs. 1 GG. Die Räume würden nachweislich anderen politischen Parteien zur Verfügung gestellt. Der Anordnungsgrund folge aus den bevorstehenden Landtagswahlen in Bayern und der nur bis Mitte Juli 2018 bestehenden Möglichkeit, einen Wahlkampf in den öffentlichen Einrichtungen zu führen.
- 5 Mit Beschluss vom 24. Mai 2018 verpflichtete das Verwaltungsgericht die Antragsgegnerin, (I.) dem Antragsteller zu 1 Zugang zum Kulturzentrum Trudering im Zeitraum bis zum 13. Juli 2018 für Parteiveranstaltungen im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten und der geltenden Nutzungsbedingungen durch Einwirkung auf den Bürgerzentrum Trudering e.V. und (II.) dem Antragsteller zu 2 Zugang zum Kulturhaus Milbertshofen, zum Kulturzentrum 2411 und zum Kulturzentrum Moosach im Zeitraum bis zum 13. Juli 2018 für Parteiveranstaltungen im Rahmen der verfügba-

ren Kapazitäten und der geltenden Nutzungsbedingungen durch Einwirkung auf den Kulturhaus Milbertshofen e.V., den Stadtteilkultur 2411 e.V. und den Gesamtverein Moosach e.V. zu verschaffen. Als ortsansässige Kreisverbände einer Partei seien die Antragsteller über Art. 21 Abs. 4 GO i. V. m. § 3 PartG anspruchsberechtigt; jedenfalls hätten sie einen Anspruch gemäß Art. 21 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 3 GG i. V. m. § 5 Abs. 1 Satz 1 PartG, da alle Parteien gleich zu behandeln seien, wenn Kommunen ihre Einrichtungen auch den politischen Parteien zur Verfügung stellten. Bei den Kulturzentren handle es sich um öffentliche Einrichtungen im Sinne von Art. 21 GO. Sie dienten ausweislich der Präambeln sowie dem in den Nutzungsverträgen bzw. der Betriebsvereinbarung normierten Nutzungszweck der bürgerschaftlichen Nutzung zur Stärkung sozialer und kultureller Aktivitäten und damit der Erfüllung gemeindlicher Aufgaben, nämlich dem sozialen und kulturellen Wohl und der Förderung des Gemeinschaftslebens im Sinne von Art. 57 Abs. 1 GO sowie der Kulturpflege im Sinne von Art. 83 Abs. 1 BV. Sie würden von der Antragsgegnerin zur Erfüllung dieses Zwecks unterhalten; dies folge aus den beträchtlichen jährlichen Zuwendungen, ohne die den Trägervereinen die Unterhaltung der Kultureinrichtungen nicht möglich wäre. Eine gemeindliche Einrichtung nach Art. 21 GO liege vor, wenn die Einrichtung der Gemeinde rechtlich zugerechnet werden könne; entscheidend sei die rechtliche Möglichkeit, bei der Nutzung mitbestimmen zu können. Maßgeblich sei damit nicht das Eigentum, sondern die Verfügungsgewalt der Gemeinde über die betroffenen Sachmittel. Dem Anspruch des Antragstellers zu 1 stehe daher nicht entgegen, dass das Kulturzentrum Trudering – anders als die anderen Veranstaltungsräumlichkeiten – nicht im Eigentum der Antragsgegnerin stehe. Einer Zurechnung der Einrichtungen zur Antragsgegnerin stehe auch nicht entgegen, dass die Träger der Versammlungsräume als gemeinnützige Vereine juristische Personen des Privatrechts seien. Bei Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge, die von einer von der Gemeinde begründeten und/oder von ihr beherrschten juristischen Person des Privatrechts betrieben würden, müsse die Gemeinde den Zugang durch Einwirken auf die ihr unterstehende Betriebsgesellschaft verschaffen. Entscheidend sei somit, ob die Antragsgegnerin maßgeblichen Einfluss auf die Trägervereine ausüben könne, wobei dies auch bejaht werden könne, wenn sich aus dem Vertrag eine Verpflichtung des Privaten ergebe, die Einrichtung für die Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Die Möglichkeit der Einflussnahme folge hier nicht bereits daraus, dass die Trägervereine für den Fortbestand der Einrichtungen auf die finanzielle Unterstützung der Antragsgegnerin angewiesen seien. Entscheidend sei vielmehr, ob eine Einflussnahme hinsichtlich der Art und Weise der Zweckerfüllung der Kultureinrichtungen und damit auf de-

ren Nutzung möglich sei. Eine solche Möglichkeit ergebe sich aus den mit den Trägervereinen geschlossenen Nutzungsverträgen bzw. aus der mit dem Bürgerzentrum Trudering e.V. geschlossenen Betriebsvereinbarung. Darin habe die Antragsgegnerin jeweils das Recht, die Wahrung des Einrichtungscharakters einzufordern; dies stelle eine vertraglich vorbehaltene Möglichkeit der Einflussnahme auf die Nutzung im Allgemeinen dar. Darüber hinaus heiße es in der jeweiligen Regelung über die Zulassung der Nutzer, der Betreiber richte sich dabei nach den in der Präambel und in § 2 genannten Zielen; alle ortsansässigen Vereine, Gruppierungen und Initiativen sowie natürliche Personen, die dem Vertragszweck entsprächen, seien im Rahmen der Kapazitäten zuzulassen; die Antragsgegnerin habe in Ausnahmefällen das Recht, die Zulassung bestimmter Nutzer festzulegen bzw. bestimmte Nutzer auszuschließen. Hierin sei eine vertraglich geregelte Möglichkeit der Einflussnahme auf die Zulassung von Nutzern der streitgegenständlichen Einrichtungen zu sehen. Eine Gesamtschau der Regelungen ergebe, dass die Antragsgegnerin über eine vertraglich geregelte Möglichkeit der Einflussnahme in Gestalt von Mitwirkungs- und Weisungsrechten auf den jeweiligen Trägerverein verfüge. Der Einwand der Antragsgegnerin, die Trägervereine hätten über die Zulassung von Parteien und politischen Gruppen eigenverantwortlich zu entscheiden, weil sich der vertragliche Vorbehalt einer Einflussnahme nur auf die Zulassung der ortsansässigen Vereine, Gruppierungen, Initiativen und natürlichen Personen beziehe, könne nicht überzeugen. Die Regelungen seien insgesamt als vertraglich kodifizierte Umsetzung der Rechtsprechung einzuordnen, wonach alle Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 3 GG, § 5 Abs. 1 Satz 1 PartG gleich zu behandeln seien, wenn Kommunen ihre Einrichtungen auch den politischen Parteien zur Verfügung stellten. Die Trägervereine hätten somit ihre Entscheidung über die Zulassung von Parteien an den Vorgaben der Antragsgegnerin auszurichten. Bei dem für das Vorliegen einer öffentlichen Einrichtung erforderlichen Widmungsakt genüge ein konkludentes Handeln, aus dem der Wille der Gemeinde hervorgehe, die Einrichtung der Allgemeinheit zur Benutzung zur Verfügung zu stellen. Hier sei der Widmungsakt im jeweiligen Stadtratsbeschluss zur Überlassung der Einrichtung an den Trägerverein in Verbindung mit dem jeweiligen Nutzungsvertrag zu sehen. Dem Anspruch der Antragsteller auf Zulassung nach Art. 21 Abs. 1 GO stehe auch nicht die Entscheidung des Ältestenrats entgegen, wonach die Einrichtungen nur an Parteien und Gruppierungen vergeben würden, die im Stadtrat vertreten seien. Da der Ältestenrat kein Ausschuss im Sinne der Gemeindeordnung sei, komme seiner Entscheidung keine rechtliche Bindungswirkung zu. Soweit sich auf der Basis seiner Entscheidung eine dem Anspruch der Antragsteller entgegenstehende Praxis

entwickelt habe, verstoße diese gegen den Grundsatz der Chancengleichheit nach Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 GG, § 5 Abs. 1 PartG. Die begehrte Nutzung der Einrichtungen durch die Antragsteller halte sich auch im Rahmen der jeweiligen Widmung, die nicht nur durch den vertraglichen Nutzungszweck bestimmt werde, sondern auch durch die bisherige Vergabep Praxis. Nach den Nutzungsverträgen bzw. der Betriebsvereinbarung dienten die Einrichtungen primär der Kulturarbeit in dem jeweiligen Stadtviertel. Neben eindeutig kulturellen Veranstaltungen fänden aber unstrittig auch Veranstaltungen politischer Parteien statt. Der Einwand der Antragsgegnerin, die Überlassung an Parteien sei nie für Wahlkampfveranstaltungen erfolgt, sondern ausschließlich für interne parteiorganisatorische Veranstaltungen, Veranstaltungen mit allgemeinpolitischen Bezügen sowie Feste und Empfänge, so dass die von den Antragstellern begehrte Nutzung außerhalb des durch die Praxis bestimmten Nutzungsrahmens liege, könne nicht überzeugen. Eine Beschränkung des Widmungszwecks sei nicht allein daraus abzuleiten, dass in einer Einrichtung noch keine vergleichbaren Parteiveranstaltungen stattgefunden hätten. Zudem habe es nach der bisherigen Vergabep Praxis neben Parteiveranstaltungen, bei denen der gesellschaftliche und kulturelle Charakter eindeutig im Vordergrund gestanden habe, auch solche gegeben, bei denen die Kulturarbeit als originärer Nutzungszweck zurückgetreten und ein gesellschaftlicher Charakter mit politischen Bezügen in den Vordergrund getreten sei. Dies gelte insbesondere für die Zulassung von Parteien zu Vorträgen etwa zum Thema Altersversorgung/Patientenverfügung oder zum Wohnen in München. Es habe auch Parteiveranstaltungen gegeben, bei denen der parteipolitische und damit auch wahlwerbende Charakter im Vordergrund gestanden habe, wie z.B. bei einem Vortrag des Bundesvorsitzenden der Partei LKR im Kulturhaus Milbertshofen am 21. Februar 2017 zum Thema „Innere Sicherheit in Zeiten offener Grenzen“. Auch wäre eine eindeutige Abgrenzung zu typischen Wahlkampfveranstaltungen, die Vorträge bzw. Reden von Parteifunktionären zum Gegenstand hätten, nicht möglich. Dass eine derartige Nutzung durch Parteien von Anfang an nicht ausgeschlossen gewesen sei, zeige der Umkehrschluss zu der Regelung in den Nutzungsverträgen bzw. der Betriebsvereinbarung, wonach innerhalb der letzten drei Monate vor einer Wahl Veranstaltungen politischer Parteien oder Gruppierungen bzw. Veranstaltungen mit wahlwerbendem Charakter ausgeschlossen seien. Ein Ausschluss der Antragsteller würde danach einen Verstoß gegen den Grundsatz der Parteigleichheit darstellen. Dies gelte umso mehr, als der politische Charakter bei Veranstaltungen von Parteien im Allgemeinen nicht nur im Hintergrund stehe; jeder Parteiveranstaltung wohne ein gewisser wahlwerbender Charakter inne. Die Antragsgeg-



nerin sei somit zu verpflichten, den Antragstellern die Zulassung zu den streitgegenständlichen Einrichtungen im Zeitraum bis 13. Juli 2018 zu Parteiveranstaltungen im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten und der geltenden Nutzungsbedingungen durch Einwirken auf die Trägervereine zu verschaffen. Der Anordnungsgrund ergebe sich daraus, dass Veranstaltungen mit wahlwerbendem Charakter ausweislich der Nutzungsverträge bzw. Betriebsvereinbarungen nur bis drei Monate vor einer politischen Wahl zulässig seien, so dass bis dahin eine gerichtliche Hauptsacheentscheidung nicht mehr rechtzeitig zu erreichen wäre; auch bestehe selbst bei noch rechtzeitiger Entscheidung in der Hauptsache die Gefahr, dass die Räumlichkeiten dann nicht mehr verfügbar wären.

6 Gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts wendet sich die Antragsgegnerin mit der Beschwerde. Sie beantragt,

7 den Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 24. Mai 2018 aufzuheben und seine sofortige Vollziehung einstweilen auszusetzen.

8 Bei den Kulturzentren handle es sich nicht um öffentliche Einrichtungen. Die Antragsgegnerin habe keine vertragliche Möglichkeit, auf die Nutzung im Allgemeinen Einfluss zu nehmen, sondern sei insoweit auf die Wahrung des Einrichtungscharakters beschränkt. Auch die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Zulassung von Nutzern sei bewusst sehr restriktiv ausgestaltet und bestehe nur „in Ausnahmefällen“. Einen maßgeblichen Einfluss könne die Antragsgegnerin damit nicht ausüben. Insbesondere die Zulassung von Parteien könne sie nach den getroffenen Regelungen nicht beeinflussen, da dies dort nicht vorgesehen sei; die gegenteilige Annahme des Verwaltungsgerichts widerspreche dem Wortlaut und sei mit einer systematischen Auslegung der Bestimmungen nicht vereinbar. Die Praxis der Trägervereine, nur die im Stadtrat vertretenen Parteien zuzulassen, verstoße nicht gegen § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG. Es handle sich nicht im Sinne der Vorschrift um eine Differenzierung nach der Bedeutung der Parteien, sondern um eine sachlich gerechtfertigte Zulassungsbeschränkung in örtlicher Hinsicht, die bei kommunalen Einrichtungen üblich und zulässig sei. Es sei sachgerecht, die Nutzung der von der Antragsgegnerin bezuschussten Einrichtungen denjenigen Parteien vorzubehalten, die durch ihre Vertretung im Stadtrat in besonderer Weise das gesellschaftliche und politische Leben der Stadt mitgestalteten. Bei der Ermittlung der bisherigen Vergabepaxis habe das Verwaltungsgericht Veranstaltungen aller vier streitgegenständlichen Einrichtungen herangezogen

und die auf diese Weise ermittelte konkludente Vergabepaxis allen vier Einrichtungen zugrunde gelegt. Eine durch die Vergabepaxis geformte konkludente Widmung könne sich aber nur auf die jeweilige konkrete Einrichtung beziehen. Es sei daher hinsichtlich der einzelnen Einrichtungen zu differenzieren. Im Kultur- und Bürgerhaus Pelkovenschlössl des Gesamtvereins Moosach e.V. hätten zwischen Januar 2017 und Juli 2018 nur drei geschlossene gesellschaftliche und kulturelle Veranstaltungen mit einer Partei als Veranstalter (Jahresempfänge der CSU und der SPD) sowie eine Brauchtumsveranstaltung (Weinfest der CSU) stattgefunden. Bei den Jahresempfängen habe es sich um rein private Feiern gehandelt, bei denen nur geladene Gäste entsprechend einer Gästeliste zugelassen gewesen seien; Ankündigungen in den Medien habe es dazu nicht gegeben. Wahlkampf- oder Informationsveranstaltungen von Parteien mit allgemeinpolitischen Bezügen hätten in dieser Einrichtung zu keinem Zeitpunkt stattgefunden. Der vom Antragsteller zu 1 angefragte Festsaal im Kulturzentrum Trudering sei im genannten Zeitraum für ein internes Fraktionsseminar, eine Brauchtumsveranstaltung (Fischessen) und eine Informationsveranstaltung sowie einen Seniorenempfang (Vortrag zum Thema Altersversorgung etc.) jeweils der SPD überlassen worden. Auch bei dem genannten Vortrag habe es sich entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts nicht um eine Veranstaltung gehandelt, bei der die politischen Bezüge im Vordergrund gestanden hätten. Einer solchen Informationsveranstaltung komme kein wahlwerbender Charakter zu. Der vom Antragsteller zu 2 angefragte Veranstaltungssaal des Vereins Stadtteilkultur 2411 e.V. sei im genannten Zeitraum für drei Informationsveranstaltungen (Filmabend und Vortrag) des Ortsverbands Bündnis 90/Die Grünen sowie für eine geschlossene gesellschaftliche Veranstaltung (Herbstempfang) und eine interne parteiorganisatorische Veranstaltung (Ortsvereinssitzung) der SPD an Parteien überlassen worden. Bei dem Vortrag der Grünen zum Thema medizinale Hanf habe es sich um eine Informationsveranstaltung unter Beteiligung von Experten und damit eindeutig um keine Wahlkampfveranstaltung gehandelt. Bei dem Filmabend und der anschließenden Diskussion mit der Regisseurin sei es um das Thema gegangen, wie die heutigen Menschen mit der längeren Lebenszeit umzugehen hätten. Der vom Antragsteller zu 2 angefragte Erbslöhlsaal im Kulturhaus Milbertshofen sei seit Januar 2017 nur für zwei interne Veranstaltungen (Sitzung des Landtagsstimmkreises und parteiinterne Podiumsdiskussion zum Thema Wohnen in München) an die SPD überlassen worden. An der Diskussion hätten ausschließlich Parteimitglieder der umliegenden Ortsvereine teilnehmen dürfen; die Veranstaltung sei auch nicht öffentlich beworben worden. Die im angegriffenen Beschluss genannte Vortragsveranstaltung der Partei LKR, die

deren Bundesvorsitzender in seiner Funktion als Mitglied des Europäischen Parlaments neun Monate vor der Landtagswahl vor einem kleinen Publikum im nur 35 m<sup>2</sup> großen Esther-Cohn-Raum des Kulturhauses Milbertshofen gehalten habe, sei keine Wahlkampfveranstaltung gewesen. Zudem habe es sich um einen absoluten Einzelfall gehandelt, der als atypische Sondernutzung die Widmung nicht erweitern könne. Insgesamt zeige die bisherige Nutzungs- und Vergabepraxis, dass auch im Kulturhaus Milbertshofen Wahlkampfveranstaltungen zu keinem Zeitpunkt stattgefunden hätten. Unzutreffend sei auch die Feststellung des Verwaltungsgerichts, dass eine eindeutige Abgrenzung zwischen den bisher zugelassenen Veranstaltungen und Wahlkampfveranstaltungen nicht möglich sei. Um typische Wahlkampfveranstaltungen handle es sich, wenn Parteien mehr zur Steigerung des Bekanntheitsgrads und der Sympathiewerbung für die zur jeweiligen Wahl anstehenden Kandidaten als zur Befriedigung eines von der Sache her gerechtfertigten Informationsbedürfnisses tätig würden. Wahlkampfveranstaltungen stünden typischerweise in einem so unmittelbaren Bezug zur Wahl, dass eine Information und Beeinflussung der Wähler noch möglich erscheine; frühester Wahlkampfbeginn sei meistens vier bis fünf Monate vor einer Wahl. Die Veranstaltungen seien dabei auf die Kandidaten und Wahlkampfthemen einer Partei zugeschnitten. Anhand dieser Kriterien ließen sich Wahlkampfveranstaltungen ganz eindeutig von sonstigen Parteiveranstaltungen abgrenzen. Bei der Annahme, dass jeder Veranstaltung einer Partei ein gewisser wahlwerbender Charakter innewohne, lasse das Verwaltungsgericht unberücksichtigt, dass das klassische Merkmal einer Wahlkampfveranstaltung der Zugang zu einer breiten Öffentlichkeit sei, was bei internen und geschlossenen Veranstaltungen nicht der Fall sei. Ein Verstoß gegen die Chancengleichheit der Parteien liege hier nicht vor, weil keine Partei die begehrte Nutzung in den streitgegenständlichen Einrichtungen erhalte. Alle an der Abhaltung von Wahlkampfveranstaltungen interessierten Parteien hätten von den jeweiligen Einrichtungen eine klare Absage erhalten. Im Kulturzentrum Trudering würden gemäß einem Vorstandsbeschluss keine Räume für solche Veranstaltungen vermietet; die Parteien müssten dies vertraglich zusichern. Der Antrag auf Aussetzung der Vollziehung des Beschlusses sei begründet, weil ein Obsiegen der Antragsgegnerin im Beschwerdeverfahren überwiegend wahrscheinlich sei und sie durch eine vorzeitige Vollziehung unzumutbar belastet werde.

- 9 Die Antragsteller treten der Beschwerde entgegen.
- 10 Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

## II.

- 11 1. Die zulässige Beschwerde der Antragsgegnerin, die der Senat anhand der fristgerecht dargelegten Gründe prüft (§ 146 Abs. 4 Satz 1 und 6 VwGO), hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat dem Eilrechtsschutzbegehren der Antragsteller zu Recht stattgegeben.
- 12 Die Antragsgegnerin ist verpflichtet, auf die Trägervereine der Stadtteilkulturzentren dahingehend einzuwirken, dass die Antragsteller dort Parteiveranstaltungen durchführen können. Denn bei den Kulturzentren handelt es sich entgegen dem Beschwerdevorbringen um gemeindliche öffentliche Einrichtungen (nachfolgend a). Dass deren Nutzung nach bisheriger Praxis nur den im Stadtrat vertretenen Parteien gestattet wird, verstößt gegen das parteirechtliche Gleichbehandlungsgebot (nachfolgend b). Die von den Antragstellern beabsichtigte Art der Nutzung bewegt sich auch innerhalb des Widmungszwecks der Einrichtungen, so dass der beantragte Zugang gewährt werden muss (nachfolgend c).
- 13 a) Öffentliche Einrichtungen im Sinne der Gemeindeordnung sind alle Verwaltungsressourcen (Personal- und Sachmittel), die von einer Gemeinde durch Widmungsakt der allgemeinen Benutzung durch Ortsansässige zur Verfügung gestellt und von ihr im öffentlichen Interesse unterhalten werden (vgl. BayVGH, U.v. 11.12.1968 – 52 IV 66 – VGH n.F. 22, 20/22; U.v. 23.3.1988 – 4 B 86.02336 – VGH n.F. 41, 68/69 = BayVBI 1989, 148; Lange, Kommunalrecht, S. 762 f., 771; Schoch, NVwZ 2016, 257/258). Entscheidend für das Vorliegen einer kommunalen öffentlichen Einrichtung ist demnach neben der Erfüllung einer gemeindlichen Aufgabe die Widmung, die den Einrichtungszweck und den Benutzerkreis festlegt. Dieser Konstitutivakt unterliegt nach geltendem Recht keinem Formerfordernis; die Widmung kann daher sowohl durch Satzung (Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO) oder Allgemeinverfügung (Art. 35 Satz 2 BayVwVfG) erfolgen als auch in einem konkludenten Handeln der zuständigen Gemeindeorgane zum Ausdruck kommen (vgl. BayVGH, a.a.O.; B.v. 10.10.2013 – 4 CE 13.2125 – NVwZ-RR 2014, 110 Rn. 10 f.).
- 14 Die streitgegenständlichen Stadtteilkulturzentren werden nach den von der Antragsgegnerin mit den Trägervereinen getroffenen Abmachungen als „gemeinnützige, überparteiliche und bürgerschaftliche Einrichtung“ betrieben und dienen in erster Linie der Kulturarbeit; sie erfüllen damit eine den Gemeinden obliegende öffentliche

Aufgabe (Art. 83 Abs. 1 BV: „örtliche Kulturpflege“; Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO: „kulturelles Wohl“). In der verbindlichen Festlegung dieses Einrichtungszwecks und des Kreises der Benutzungsberechtigten in den Präambeln sowie in § 2 und § 8 der Nutzungsverträge bzw. in § 1 und § 7 der Betriebsvereinbarung liegt die öffentlich-rechtliche Widmung der den Trägervereinen unentgeltlich überlassenen Grundstücke, Gebäude und Inventargegenstände. Die Kulturzentren stellen damit jeweils gemeindliche Einrichtungen im Sinne des Art. 21 GO dar.

- 15 Dass die Einrichtungen nicht von städtischen Bediensteten betrieben werden, sondern von eingetragenen Vereinen, steht – unter den hier gegebenen Umständen – der kommunalrechtlichen Zuordnung zur Antragsgegnerin nicht entgegen. Eine Gemeinde kann Träger einer öffentlichen Einrichtung auch sein, wenn sie sich für deren laufenden Betrieb nicht der Organisationsformen des öffentlichen Rechts (Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Anstalt etc.) bedient. Sie kann stattdessen eine Eigengesellschaft in Privatrechtsform (Art. 86 Nr. 3, 92 ff. GO) gründen oder die Betriebsführung einem Privaten bzw. einer privaten Personenvereinigung etwa im Rahmen eines Miet-, Pacht- oder Leiheverhältnisses überlassen (vgl. BayVGH, U.v. 23.3.1988, a.a.O., 70 m.w.N.; B.v. 14.9.1990 – 4 CE 90.2468 – NVwZ 1991, 906/907; Schoch, a.a.O., 259; Lange, a.a.O., 773; Schulz u.a., Kommunalverfassungsrecht Bayern, Stand Juli 2017, Art. 21 GO Anm. 2.3). Im letztgenannten Fall darf die Gemeinde allerdings ihre Stellung als verantwortliche Trägerin der Einrichtung nicht aufgeben. Nur wenn ihr maßgebliche Einwirkungsmöglichkeiten auf den Betrieb der Einrichtung verbleiben, kann noch von einer kommunalen Einrichtung gesprochen werden (BayVGH, U.v. 23.3.1988, a.a.O.; BVerwG, B.v. 21.7.1989 – 7 B 184/88 – NJW 1990, 134). Die Gemeinde muss die öffentliche Zweckbindung der Einrichtung nötigenfalls gegenüber dem privaten Betreiber durchzusetzen imstande sein, z. B. durch vertraglich begründete Mitwirkungs- oder Weisungsrechte (BVerwG, a.a.O.; B.v. 29.5.1990 – 7 B 30.90 – NVwZ 1991, 59; NdsOVG, B.v. 10.3.2007 – 10 ME 87/07 – NVwZ-RR 2007, 363; B.v. 11.12.2012 – 10 ME 130/12 – DVBI 2013, 253).
- 16 Solche Einwirkungsmöglichkeiten sind hier gegeben. Die Antragsgegnerin hat aufgrund der vertraglichen Abmachungen einen Anspruch darauf, dass der jeweilige Betreiberverein für einen kontinuierlichen Betrieb und für eine regelmäßige Nutzungsmöglichkeit des Objekts durch ihre Bürgerinnen und Bürger im Sinne der Präambel und des festgelegten Nutzungszwecks sorgt und damit den Einrichtungsscharakter wahrt (§ 5 Abs. 1, Abs. 4 der Nutzungsverträge bzw. § 4 Abs. 1, Abs. 4 Satz 1

der Betriebsvereinbarung) sowie den Betrieb der Einrichtung nach den vereinbarten Regelungen führt und das Nutzungskonzept gemeinsam mit der Antragsgegnerin und dem betroffenen Bezirksausschuss ausarbeitet und bei Bedarf aktualisiert (§ 7 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 der Nutzungsverträge bzw. § 6 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 der Betriebsvereinbarung). Die Antragsgegnerin kann danach insbesondere verlangen, dass sich die Betreibervereine bei der Auswahl der Nutzer an der Präambel und dem Nutzungszweck der Einrichtung orientieren und alle ortsansässige Vereine, Gruppierungen und Initiativen sowie natürliche Personen, die dem Nutzungszweck entsprechen, im Rahmen der Kapazität zulassen (§ 8 Abs. 4 Satz 1 und 2 der Nutzungsverträge bzw. § 7 Abs. 4 Satz 1 und 2 der Betriebsvereinbarung). Insoweit ist die Antragsgegnerin sogar ausdrücklich befugt, in Ausnahmefällen die Zulassung bestimmter Nutzer festzulegen bzw. bestimmte Nutzer auszuschließen (§ 7 Abs. 4 Satz 4 der Nutzungsverträge bzw. § 8 Abs. 4 Satz 4 der Betriebsvereinbarung). Werden als Nutzer auch Parteien und sonstige politische Gruppierungen zugelassen, so muss auch das deklaratorisch festgeschriebene Gleichbehandlungsgebot beachtet werden (§ 8 Abs. 5 Satz 1 und 3 der Nutzungsverträge bzw. § 7 Abs. 5 Satz 1 und 3 der Betriebsvereinbarung).

- 17 Durch diese umfassende vertragliche Bindung der privaten Betreibervereine wird sichergestellt, dass der Gemeinwohlzweck der Einrichtungen auf Dauer gewahrt bleibt und der kommunale Träger seiner fortbestehenden Gewährleistungsverantwortung gerecht werden kann. Die Antragsgegnerin kann die Einhaltung der in den Nutzungsverträgen bzw. der Betriebsvereinbarung getroffenen öffentlich-rechtlichen Abmachungen jederzeit einfordern und erforderlichenfalls gerichtlich durchsetzen. Sie übt aufgrund ihrer vertraglich begründeten Rechtsposition maßgebenden Einfluss auf den Betrieb der Stadtteilkulturzentren aus und muss dafür demzufolge auch gegenüber Dritten rechtlich einstehen. Ob sich dieselbe Verpflichtung auch schon aus dem Umstand ergeben würde, dass die Antragsgegnerin die Schaffung und Aufrechterhaltung der – nicht kostendeckend zu betreibenden – Einrichtungen durch die unentgeltliche Überlassung der Räumlichkeiten überhaupt erst möglich gemacht hat und die dafür gegründeten Betreibervereine durch laufende finanzielle Zuwendungen am Leben erhält, kann hiernach offenbleiben.
- 18 b) Das Zulassungsbegehren der Antragsteller scheidet nicht daran, dass der Zugang zu den Stadtteilkulturzentren nach dem (unbestrittenen) Vortrag der Antragsgegnerin bisher nur den im Stadtrat vertretenen Parteien und Gruppierungen gewährt wurde.

Selbst wenn es sich bei dieser Vergabepaxis um eine von einem zuständigen Organ der Antragsgegnerin zumindest konkludent gebilligte, die vertraglichen Abmachungen modifizierende Widmungsbeschränkung handeln würde, wäre diese jedenfalls wegen eines Verstoßes gegen zwingende gesetzliche Vorgaben rechtlich unwirksam.

- 19 Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 PartG sollen alle Parteien gleichbehandelt werden, wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt; nur hinsichtlich des Umfangs der Gewährung kann nach § 5 Abs. 1 Satz 2 bis 4 PartG eine Abstufung nach der Bedeutung der Parteien erfolgen. Diese Vorschriften sind eine einfachgesetzliche Ausprägung des aus Art. 21 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG folgenden Grundsatzes der Chancengleichheit der politischen Parteien. Hiernach muss ein Verwaltungsträger diejenigen Räumlichkeiten, die für eine Nutzung (auch) durch politische Parteien gewidmet sind, im Rahmen der verfügbaren Kapazität allen interessierten Parteien überlassen; der Nutzerkreis darf nicht von vornherein auf bestimmte Parteien beschränkt werden (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2007 – 2 BvR 447/07 – juris Rn. 3; BVerwG, U.v. 28.3.1969 – VII C 49.67 – BVerwGE 31, 368/371 f.; BayVGH, B.v. 5.5.1982 – 4 CE 82 A.898 – BayVBl 1984, 246/247; Augsberg in Kersten/Rixen, Parteiengesetz, § 5 Rn. 93; Köster, KommJur 2007, 244/246 f.). Eine Regelung, wonach die nicht im Gemeinde- bzw. Stadtrat vertretenen Parteien von der Benutzung generell ausgeschlossen sind, verletzt daher das parteirechtliche Gleichbehandlungsgebot (VGH BW, U.v. 19.2.1979 – I 3480/78 – juris Rn. 22; Köster, a.a.O.; Gassner, VA 85 [1994], 533/538 m.w.N.; vgl. auch OVG LSA, B.v. 5.11.2010 – 4 M 221/10 – NVwZ-RR 2011, 150/15; VG Berlin, B.v. 31.3.2009 – 2 L 38.09 – juris Rn. 9; Lange, a.a.O., S. 784; Schoch, a.a.O., 262, zum Kriterium der „Ortsansässigkeit“). Wegen des Vorrangs des bundesrechtlichen Grundsatzes der Parteiengleichheit kann sich die Antragsgegnerin insoweit nicht auf das ihr nach Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO zustehende Recht zur Ausgestaltung ihrer öffentlichen Einrichtungen berufen, um die gezielte Privilegierung der ratsangehörigen Parteien bei der Bestimmung des Nutzerkreises zu rechtfertigen. Auch der Umstand, dass die mit gewählten Mandatsträgern im Rat vertretenen Parteien am gesellschaftlichen und politischen Leben einer Kommune typischerweise in stärkerem Maße teilnehmen als Parteien ohne eine vergleichbar breite Wählerbasis, ändert nichts an der verfassungsrechtlichen Verpflichtung, alle Parteien bei der Gewährung öffentlicher Leistungen gleich zu behandeln.

- 20 c) Der Zugang zu den Stadtteilkulturzentren kann den Antragstellern entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin auch nicht deshalb verwehrt werden, weil der angegebene Nutzungszweck – Wahlkampfveranstaltungen im Zeitraum bis zum 13. Juli 2018 – von der Widmung der Einrichtungen nicht mehr erfasst wäre.
- 21 Die Gemeinden haben zwar nicht bloß das Recht, durch entsprechende Widmungsbeschränkungen die Parteien von der Nutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen generell auszuschließen (BVerwG, U.v. 18.7.1969 – VII C 56.68 – BVerwGE 32, 333/337; VGH BW, B.v. 11.5.1995 – 1 S 1283/95 – NVwZ-RR 1996, 681/682; NdsOVG, B.v. 28.2.2007 – 10 ME 74/07 – juris Rn. 20; Gassner, a.a.O., 536 ff.; Augsberg in Kersten/Rixen, a.a.O., 167 m.w.N.); sie können als Einrichtungsträger auch festlegen, dass die Räumlichkeiten nur für bestimmte, nach objektiven Kriterien abgrenzbare Arten von Parteiveranstaltungen zur Verfügung gestellt werden (BVerfG, a.a.O., Rn. 6 f.; BayVGH, B.v. 13.6.2008 – 4 CE 08.726 – juris Rn. 11; NdsOVG, a.a.O., Rn. 21; ThürOVG, B.v. 16.9.2008 – 2 EO 490/08 – juris Rn. 31 ff.; Köster, a.a.O., 246). Eine solche Beschränkung des Widmungszwecks, die zum Ausschluss von Wahlkampfveranstaltungen im beantragten Zeitraum führen könnte, liegt hier jedoch nicht vor. Insoweit kommt es auf die bisherige Vergabepaxis, die nach Auffassung der Antragsgegnerin in keiner der Einrichtungen Parteiveranstaltungen zu Wahlkampfwzwecken aufweist, ebenso wenig an wie auf die behauptete restriktive Beschlusslage seitens der Betreibervereine. Maßgebend dafür, welche Nutzungen in den Stadtteilkulturzentren stattfinden dürfen, sind vielmehr allein die von der Antragsgegnerin getroffenen Vereinbarungen, die den jeweiligen Einrichtungszweck ebenso wie den Benutzerkreis abschließend regeln.
- 22 Nach den wortgleichen Bestimmungen in § 8 Abs. 4 der Nutzungsverträge bzw. in § 7 Abs. 4 der Betriebsvereinbarung können Parteien, politische Gruppen und Gruppierungen als Nutzer zugelassen werden (Satz 1); der Betreiber kann den Umfang der Nutzung durch diese Interessenten räumlich oder zeitlich beschränken (Satz 2), wobei die Beschränkung dann gegenüber allen diesen Gruppen einheitlich durchzuführen ist (Satz 3). Bei der Vergabe sind insbesondere die Entscheidungen des Stadtrats der Antragsgegnerin zu beachten (Satz 4); so sind innerhalb der letzten drei Monate vor einer Wahl Veranstaltungen politischer Parteien oder Gruppierungen mit wahlwerbendem Charakter ausgeschlossen (Satz 5); es gelten die jeweils aktuellen städtischen Festlegungen (Satz 6).



- 23 Diese Vorschriften lassen insgesamt ein klares, am Gleichbehandlungsgrundsatz ausgerichtetes Konzept für die Raumvergabe an Parteien und sonstige politische Vereinigungen erkennen. Danach kommt dieser Gruppe von Nutzungsinteressenten, deren Aktivitäten in einem gewissen Spannungsverhältnis zur grundsätzlichen Ausrichtung der Einrichtungen als überparteiliche Kulturzentren stehen, zwar anders als den im Kulturbereich tätigen Vereinigungen und Einzelpersonen kein originärer Zugangsanspruch zu. Der jeweilige Betreiberverein wird jedoch vertraglich ermächtigt, den politischen Gruppierungen allgemein die Nutzung zu erlauben (Satz 1), wobei zur Wahrung des Vorrangs der ortsansässigen Kulturveranstalter und -vereine der Umfang der Nutzung für politische Zwecke ausdrücklich nur „räumlich oder zeitlich“ begrenzt werden kann (Satz 2). Eine auf den Teilnehmerkreis oder das Thema der jeweiligen Parteiveranstaltung bezogene Beschränkung ist danach unzulässig. Wenn die Betreibervereine sich einmal dafür entschieden haben, auch Parteien zu den Kultureinrichtungen zuzulassen, ist es ihnen also nach den Nutzungsverträgen bzw. der Betriebsvereinbarung verwehrt, bestimmte Arten von Parteiveranstaltungen generell auszuschließen. Selbst wenn es bisher, wie von der Antragsgegnerin vorgebracht, bei der Inanspruchnahme durch politische Parteien nahezu ausschließlich um parteiinterne Zusammenkünfte und Brauchtumsveranstaltungen mit geschlossenem Teilnehmerkreis gegangen sein sollte und dies auch dem erklärten Willen der Betreibervereine entspräche, würde dies demnach nicht zu einer wirksamen Widmungsbeschränkung führen, die den Antragstellern entgegengehalten werden könnte.
- 24 Für die Nutzung der Räumlichkeiten speziell zu Wahlkampfzwecken gilt nichts anderes. Zwar sind Veranstaltungen politischer Gruppen mit wahlwerbendem Charakter in den letzten drei Monaten vor einer Wahl vereinbarungsgemäß ausgeschlossen (Satz 5), so dass insoweit wegen der am 14. Oktober 2018 stattfindenden Landtagswahl ab dem 14. Juli 2018 ein zwingender Ablehnungsgrund vorliegt. Die Regelung zeigt aber, dass Wahlkampfveranstaltungen, die sich bestimmungsgemäß an ein allgemeines Publikum richten, außerhalb der Drei-Monats-Frist durchaus im Rahmen des vereinbarten Widmungszwecks liegen, sofern die politischen Parteien und Gruppierungen als Nutzer prinzipiell zugelassen sind. Dass der Stadtrat der Antragsgegnerin (Satz 4) oder ein anderes zuständiges Organ (Satz 6) insoweit eine gegenteilige Festlegung getroffen haben könnte, ist nicht ersichtlich und wird auch im Beschwerdeverfahren nicht vorgetragen. Es bedarf daher keiner Entscheidung der Frage, ob eine Verlängerung des wahlwerbefreien Zeitraums bzw. ein gänzlicher Ausschluss von Veranstaltungen „zu Wahlkampfzwecken“ rechtlich zulässig, insbesondere mit

hinreichender Bestimmtheit allgemein regelbar wäre (vgl. dazu Augsberg in Kersten/Rixen, a.a.O., 174 f.).

- 25 Das auf den Zeitraum bis (einschließlich) 13. Juli 2018 beschränkte Zugangsbegehren der Antragsteller bewegt sich somit innerhalb der den Parteien widmungsgemäß eröffneten Nutzungsmöglichkeiten. Als Träger der öffentlichen Einrichtungen ist die Antragsgegnerin demgemäß verpflichtet, durch Geltendmachung ihrer vertraglichen Ansprüche gegenüber den Trägervereinen darauf hinzuwirken, dass den Antragstellern nach Maßgabe der verfügbaren Kapazitäten der beantragte Zugang zu den Stadtteilkulturzentren gewährt wird (vgl. allgemein zum Verschaffungsanspruch BVerwG, B.v. 29.5.1990 – 7 B 30.90 – NVwZ 1991, 59 m.w.N.).
- 26 2. Über den von der Antragsgegnerin beim Beschwerdegericht gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 570 Abs. 3 ZPO zusätzlich gestellten Antrag auf vorläufige Aussetzung der Vollziehung der erstinstanzlichen Eilentscheidung (dazu Happ in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 149 Rn. 5) war in Anbetracht der Dauer des Beschwerdeverfahrens nicht mehr gesondert zu entscheiden.
- 27 3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO, die Entscheidung zum Streitwert aus § 47, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG (Regelstreitwert wegen faktischer Vorwegnahme der Hauptsache im Eilverfahren).
- 28 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

29 Dr. Zöllner

Stadtlöder

Dr. Schübel-Pfister