



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 227/22

VG: 1 V 1499/22

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1.

2.

3.

4.

– Antragsteller und Beschwerdeführer –

Prozessbevollmächtigte:

zu 1-4:

g e g e n

den Magistrat der Stadt Bremerhaven, vertreten durch den Oberbürgermeister

Melf Grantz,

Hinrich-Schmalfeldt-Straße 31, Stadthaus, 27576 Bremerhaven,

– Antragsgegner und Beschwerdegegner –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Koch und den Richter am Oberverwaltungsgericht Till am 7. September 2022 beschlossen:

Die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 1. Kammer - vom 5. September 2022 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt die Stadt Bremerhaven.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren ebenfalls auf 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe

Die Gründe werden nachgereicht.

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Till

Gründe

I. Die Antragsteller, eine Fraktion der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven sowie drei Abgeordnete der Stadtverordnetenversammlung, begehren im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die Überlassung des sog. „kleinen Sitzungssaals“ oder eines vergleichbaren Raumes im Stadthaus in der ...-Straße ... in Bremerhaven für das Abhalten einer Pressekonferenz am ... oder ..., für eine Stunde in der Zeit zwischen 10 Uhr und 13 Uhr, um die Ergebnisse einer von ihnen beauftragten Meinungsumfrage zu aktuellen Themen vorzustellen.

Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 05.09.2022 den Eilantrag abgelehnt. Mit der vorliegenden Beschwerde verfolgen die Antragsteller ihr Begehren weiter.

II. Die Beschwerde hat keinen Erfolg. Die von den Antragstellern dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen keine Änderung des angefochtenen Beschlusses des Verwaltungsgerichts.

Die Voraussetzungen für den Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung liegen nach dem Beschwerdevorbringen nicht vor. Die Antragsteller haben einen Anspruch auf vorläufige Überlassung des „kleinen Sitzungssaals“ oder eines vergleichbaren Raum im Stadthaus ...-Straße ... in Bremerhaven für das Abhalten einer Pressekonferenz nicht glaubhaft gemacht (vgl. § 123 Abs. 1, Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO).

1. Aus dem Beschwerdevorbringen der Antragsteller ergibt sich nicht, dass der Antragsgegner den Antragstellern unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG die Überlassung der begehrten Räumlichkeiten zum Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit versagt hätte.

Bei den Räumlichkeiten des Stadthauses handelt es sich um eine öffentliche Einrichtung, deren Nutzung die Antragsteller im Rahmen des Widmungszwecks und der Kapazität beanspruchen können. Die Widmung einer öffentlichen Einrichtung stellt einen rechtlich nicht formalisierten Rechtsakt dar, der auch konkludent oder stillschweigend erfolgen kann. Sie liegt vor, wenn der Wille der Behörde, dass eine Sache einem bestimmten Zweck dienen soll, nach außen erkennbar und damit objektiv nachweisbar ist. Dafür reicht eine langjährige Übung aus (OVG Bremen, Beschl. v. 19.08.2022 - 1 B 134/22, veröffentlicht auf der Gerichtshomepage, sowie Beschl. v. 20.04.2007 - 1 B 130/07, juris Rn. 4).

Aufgrund des aus der Selbstverwaltungsgarantie folgenden Rechts auf eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung verfügen die Gemeinden bei der Festlegung des Zwecks und des Benutzerkreises ihrer freiwillig geschaffenen öffentlichen Einrichtungen über ein weites, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbares Gestaltungsermessen. Sie können durch entsprechende Widmungsbeschränkungen bestimmte Nutzungsarten für ihre öffentlichen Einrichtungen ausschließen (OVG Bremen, Beschl. v. 19.08.2022 - 1 B 134/22, m.w.N. veröffentlicht auf der Gerichtshomepage). Zugleich entsteht im Rahmen der Widmung einer öffentlichen Einrichtung ein Gleichbehandlungsanspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als allgemeines Willkürverbot in Verbindung mit dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung. Dieses allgemeine Willkürverbot gilt auch im Verhältnis von öffentlich-rechtlich verfassten Rechtspersonlichkeiten untereinander (BVerfG, Urt. v. 27.05.1992 - 2 BvF 1/88, 2 BvF 2/88, 2 BvF 1/89, 2 BvF 1/90, juris Rn. 362; OVG NRW, Beschl. v. 28.06.2018 - 15 B 875/18, juris Rn. 9). Zutreffend ist das Verwaltungsgericht daher davon ausgegangen, dass die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde, in welchem Um-

fang und zu welchem Zweck sie Zugang zu ihren Räumlichkeiten gewährt, auch im Verhältnis zu Parlamentsfraktionen jedenfalls durch das allgemeine Willkürverbot gemäß Art. 3 Abs. 1 GG begrenzt ist (OVG NRW, Beschl. v. 28.06.2018 - 15 B 875/18, juris Rn. 13).

Auf der Grundlage des erstinstanzlichen Vorbringens des Antragsgegners hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass die streitgegenständlichen Räumlichkeiten den Fraktionen lediglich für interne Besprechungen, Sitzungen oder Beratungen, nicht aber für ihre Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung gestellt werden. Dieser Feststellung sind die Antragsteller mit ihrem Beschwerdevorbringen nicht entgegengetreten. Vielmehr rügen sie, die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass die Ungleichbehandlung von ihnen und dem Antragsgegner einerseits sowie ihnen und dem Koalitionsausschuss andererseits auf einem sachlichen Grund beruhe, sei rechtsfehlerhaft. Mit diesem Vortrag dringen sie nicht durch.

a) Die Annahme des Verwaltungsgerichts, es sei durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt, dass dem Magistrat die streitgegenständlichen Räumlichkeiten zum Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit überlassen werden, den Antragstellern hingegen nicht, ist nicht zu beanstanden. Es fehlt bereits an einer Auseinandersetzung mit den Gründen des angefochtenen Beschlusses. Das Verwaltungsgericht hat ausgeführt, eine mit Blick auf die Überlassung von Räumlichkeiten unterschiedliche Behandlung einer Fraktion als Untergliederung der Stadtverordnetenversammlung und des Magistrats rechtfertige sich schon aus den in § 26 und § 50 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven vom 03.12.2015 (Brem.GBl. S. 670 - VerfBrhv), zuletzt geändert durch das Ortsgesetz vom 24.9.2020 (Brem.GBl. S. 1370) normierten unterschiedlichen Aufgaben der Fraktionen und des Magistrats. Mit dieser Argumentation setzen sich die Antragsteller nicht auseinander, sondern verweisen lediglich darauf, dass der Antragsgegner als Organ zu Pressekonferenzen einlade.

In der Sache machen die Antragsteller allein geltend, dass sie Teile der Stadtverordnetenversammlung seien und die Stadtverordnetenversammlung und der Magistrat nach § 5 VerfBrhv als Organe gleichberechtigt nebeneinanderstünden. Dabei erläutern die Antragsteller bereits nicht, woraus sie herleiten, dass sie als Teile der Stadtverordnetenversammlung wie die Stadtverordnetenversammlung selbst, also das Parlament als Ganzes, zu behandeln seien. Vor allem aber fehlt es an jeglichen Ausführungen dazu, woraus die Antragsteller bei Fraktionen und Magistrat – trotz unterschiedlicher Funktion und Aufgabenkreise – das Vorliegen wesentlich gleicher Sachverhalte herleiten, die mit Blick auf die jeweilige Öffentlichkeitsarbeit eine Gleichbehandlung erfordern würden.

b) Auch die Annahme des Verwaltungsgerichts, die Überlassung der streitgegenständlichen Räumlichkeiten an den Koalitionsausschuss sei durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt, wird durch das Beschwerdevorbringen nicht durchgreifend in Zweifel gezogen.

Entgegen der Auffassung der Antragsteller geht aus dem angefochtenen Beschluss nicht hervor, dass die Koalitionsarbeit gegenüber der Oppositionsarbeit höher zu gewichten sei. Vielmehr wird umfassend dargelegt, dass und worin die Unterschiede zwischen der Arbeit des Koalitionsausschusses und der Arbeit in den Fraktionen bestehen. Der entscheidende Unterschied bestehe darin, dass der Koalitionsausschuss anders als die Fraktionen eine Schnittstelle zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung darstellten. Auch wenn im Koalitionsausschuss Vertreter der Fraktionen der ..., ... und der ... vertreten seien, bestehe er aus den Parteivorsitzenden, den Fraktions- und Gruppenvorsitzenden, dem Oberbürgermeister und dem Bürgermeister. Es seien somit auch Vertreter des Magistrats beteiligt. Dass die Raumvergabepraxis des Antragsgegners den Koalitionsausschuss anders behandle als die Antragsteller, beruhe auf dem sachlichen Kriterium, dass die Fraktionen, die zusammen eine Mehrheit in der Stadtverordnetenversammlung repräsentierten und sich zu einer Koalition verbunden hätten, eine politikorganisierende Stellung und eine die Leitlinien der Kommunalpolitik vorbereitende Funktion inne hätten, was letztlich Konsequenz einer demokratischen Grundordnung sei.

Das hiergegen vorgebrachte Argument der Antragsteller, andere (Koalitions-)Parteien dürften die begehrten Räumlichkeiten für Öffentlichkeitsarbeit nutzen, trifft nicht zu. Ungeachtet der durch das Verwaltungsgericht dargestellten Unterschiede in Funktion und Arbeitsweise von Fraktionen und Koalitionsausschuss ist der Koalitionsausschuss gerade nicht allein mit den Mitgliedern einer einzelnen Fraktion besetzt. Es handelt sich um ein fraktionsübergreifendes Gremium. Dementsprechend kann auch keine einzelne Fraktion die Öffentlichkeitsarbeit des Koalitionsausschusses für sich nutzen, so dass eine Vergleichbarkeit mit dem geltend gemachten Anspruch bereits hieran scheitert.

c) Die Beschwerde zeigt ferner nicht auf, dass die Antragsteller durch die ihnen verwehrte Überlassung der begehrten Räumlichkeiten für ihre Öffentlichkeitsarbeit in der Ausübung ihrer Oppositionsrechte beeinträchtigt wäre. Zwar gilt für Fraktionen, die im Parlament die Opposition bilden, das im Demokratieprinzip wurzelnde „Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, sowie das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition“. Hieraus lässt sich indes keine Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte herleiten (zu Art. 38 GG: BVerfG, Urt. v. 03.05.2016 - 2 BvE 4/14, juris Rn. 95). Vorliegend sind alle Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung gleichermaßen von der Vergabepraxis des Antragsgegners betroffen.

2. Die Beschwerde hat auch keinen Erfolg, soweit sie den geltend gemachten Überlassungsanspruch auf § 26 Abs. 2 Satz 3 VerfBrhv stützt.

Der Senat teilt jedoch nicht die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass sich aus § 26 Abs. 2 Satz 3 VerfBrhv grundsätzlich kein Anspruch auf Überlassung geeigneter Räumlichkeiten herleiten ließe und ein solcher allein unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten in Betracht käme.

Die Fraktionen wirken an der Erfüllung der Aufgaben der Stadtverordnetenversammlung mit. Sie sind in der Parteiendemokratie „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung“ (BVerfG, Urt. v. 13.06.1989 - 2 BvE 1/88, juris Rn. 105). Mit dieser Aufgabe korrespondiert das in der Verfassung für die Stadt Bremerhaven ausdrücklich normierte Recht der Fraktionen darauf, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten zu können. Dass die Unterrichtung der Öffentlichkeit unter Umständen die Nutzungsmöglichkeit von Räumen voraussetzt, zeigt sich gerade in dem streitgegenständlichen Begehren, eine Pressekonferenz abzuhalten.

Nach Auffassung des Senats steht es grundsätzlich in Einklang mit § 26 Abs. 2 Satz 3 VerfBrhv, wenn die Fraktionen, wie der Antragsgegner vorträgt, für ihre Arbeit – auch für ihre Öffentlichkeitsarbeit – nach den maßgeblichen Regelungen des Entschädigungsgesetzes Geldleistungen erhalten, mit denen sie externe Räumlichkeiten anmieten könnten. Das gilt auch vor dem Hintergrund, dass sowohl in der Bremischen Bürgerschaft als auch dem Deutschen Bundestag die Fraktionen Räumlichkeiten für ihre Öffentlichkeitsarbeit nutzen können, denn der Widmungsumfang der Räumlichkeiten kann insoweit eigenständig bestimmt werden und ergibt sich nicht unmittelbar aus den Mitwirkungsrechten der Parlamentsfraktionen. Es sind jedoch Umstände denkbar, in denen sich die Anmietung externer Räumlichkeiten in tatsächlicher Hinsicht als nicht möglich erweist. Dies hätte, sofern die Nutzung von Räumlichkeiten für die Öffentlichkeitsarbeit der Sache nach zwingend erforderlich ist, eine unzulässige Verkürzung des Rechts der Fraktionen aus § 26 Abs. 2 Satz 3 VerfBrhv zur Folge. In einem Fall, in dem die Gewährleistung des Rechts der Fraktionen auf Öffentlichkeitsarbeit nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann, kann dies zur Folge haben, dass das gemeindliche Gestaltungsermessen hinsichtlich des Widmungszwecks der öffentlichen Einrichtung dahingehend eingeschränkt wird, dass auch Fraktionen geeignete Räumlichkeiten zur Öffentlichkeitsarbeit zu überlassen wären.

Dies würde jedoch voraussetzen, dass die Fraktion nachweisen bzw. im Eilverfahren glaubhaft machen kann, in Bezug auf die Raumfrage alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten vollständig ausgeschöpft zu haben. Welche Bemühungen hierfür jeweils erforderlich sind, ist abhängig von den Umständen des Einzelfalls. Im konkreten Fall, in dem sich die Antragsteller in lediglich sechs größeren Hotels um Räumlichkeiten bemüht haben, ist nicht erkennbar, dass alle Möglichkeiten, Räumlichkeiten anzumieten, ausgeschöpft wären. Dies gilt umso mehr, als das Thema der beabsichtigten Pressekonferenz eine langfristige Planung ermöglichte.

III. Die Kosten des Verfahrens trägt die Stadtgemeinde Bremerhaven. Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 13.04.2021 - 1 B 86/21, juris Rn. 17 m.w.N.) sind in einem Insichprozess zweier Funktionsträger einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft die Verfahrenskosten grundsätzlich der Körperschaft aufzuerlegen, der die streitenden Funktionsträger angehören.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Ziff. 1.5 und 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.

Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Till