

## Parteilichkeit Lösungsvorschlag

© Klaus Grupp (Universität des Saarlandes) und Ulrich Stelkens (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer)

Bearbeitung für Hauptstadtfälle: Dominik Steiger  
Stand der Bearbeitung: November 2013

Die Bezirksverordnetenversammlung Tempelhof-Kreuzberg könnte gegen die Aufhebung Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben. Diese hätte Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

### A) Zulässigkeit

Die Klage wäre zulässig, wenn die Sachurteilsvoraussetzungen der §§ 40 ff. VwGO vorliegen.

*Anmerkung:* Für die Prüfung der Sachentscheidungs Voraussetzungen im Verwaltungsprozess siehe diesen Hinweis.

### I. Verwaltungsrechtsweg (§ 40 Abs. 1 S. 1 VwGO)

Der Verwaltungsrechtsweg ist gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art eröffnet. Vorliegend würde über die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme des Senats gegenüber der Bezirksverordnetenversammlung gestritten werden.

#### 1. Grundsätzliche Eröffnung eines Rechtswegs

Fraglich ist, ob für einen solchen Streit überhaupt ein Rechtsweg gegeben wäre. Nach früherer Lehre (sog. Impermeabilitätstheorie) sollten im verwaltungsinternen Bereich überhaupt keine Rechtsstreitigkeiten möglich sein, weil die Organisation der öffentlichen Verwaltung keinen rechtlichen Regeln folge, sondern Ausfluss der rechtlich ungebundenen Organisationshoheit sei. Rechtsbeziehungen waren demnach nur zwischen Verwaltung und Bürger denkbar; verwaltungsinterne Rechtsstreits waren nach dieser Ausgangsposition nicht möglich.

Dort, wo innerhalb der Verwaltung unterschiedliche Organe mit je eigenen Kompetenzen und Organrechten ausgestattet sind, bestehen jedoch sehr wohl verwaltungsinterne Rechtsbeziehungen, so dass sich dieses Verständnis des Verwaltungsprozesses als zu eng erweist. Nach dem Rechtsstaatsgebot ist ein daher völliger Ausschluss des gerichtlichen Rechtsschutzes jedenfalls in solchen Bereichen nicht haltbar, in denen sich mit eigenen Rechten ausgestattete Verwaltungsorgane gegen-

überstehen und Streit über das Bestehen bzw. über das Ausmaß dieser Rechtspositionen herrscht.<sup>1</sup>

### a) Selbstverwaltungsrecht des Bezirks aus Art. 28 Abs. 2 GG?

Eine gerichtlich überprüfbare Rechtsbeziehung liegt daher jedenfalls dann vor, wenn der Bezirk Tempelhof-Schöneberg in seinem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG verletzt sein könnte und dies von der Bezirksverordnetenversammlung wahrgenommen werden dürfte. Fraglich ist jedoch bereits, ob die Bezirke Berlins von der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG überhaupt erfasst sind.

Der Wortlaut von Art. 28 Abs. 2 GG spricht gegen eine Anwendbarkeit der kommunalen Selbstverwaltung auf die Berliner Bezirke. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG spricht nämlich von Gemeinden, Satz 2 bezieht sich auf Gemeindeverbände. Um Gemeinden handelt es sich bei den Berliner Bezirken aber gerade nicht. Vielmehr ist Berlin als Ganzes gleichzeitig Gemeinde und Bundesland (vgl. Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 VvB). Demnach ist die Gesamtstadt Berlin Trägerin der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, nicht ihre Untergliederungen. Die Bezirke sind hingegen Bestandteile der staatsunmittelbaren Verwaltungsuntergliederung und keine unterstaatlichen Gebietskörperschaften.<sup>2</sup>

Andererseits erfüllen die Bezirke ihre Aufgaben gemäß Art. 66 Abs. 2 S. 1 VvB nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung. Nach Art. 72 VvB ist die Bezirksverordnetenversammlung zudem ein Organ der bezirklichen Selbstverwaltung. Die Berliner Verfassung ordnet den Bezirken also den Begriff der "Selbstverwaltung" zu. Die Bedeutung dieser Zuordnung ist in Anbetracht des fehlenden Körperschaftsstatus der Bezirke umstritten.

Nach dem *Berliner Verfassungsgerichtshof* ist ein verfassungskräftiges Recht auf bezirkliche Selbstverwaltung zu verneinen.<sup>3</sup> Der Grundsatz der Einheitsgemeinde, der zu den tragenden Wesensmerkmalen der Verfassung von Berlin gehöre, schließe dies aus. Die Verfassung stelle mit der Bezugnahme auf die Grundsätze der Selbstverwaltung lediglich ein für den Gesetzgeber verbindliches Organisationsprinzip der Berliner Verwaltung auf.

In der *neueren Literatur* wird dagegen überwiegend ein verfassungskräftiges Recht der Bezirke auf Selbstverwaltung bejaht.<sup>4</sup> Vor allem seit den Verfassungs- und Verwaltungsreformen von 1994 und 1998 stünden den Bezirken weitgehende Selbstverwaltungsrechte zu. Teilweise wird davon gesprochen, die bezirkliche Selbstverwaltung erreiche zuweilen annähernd den Umfang der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG.

<sup>1</sup> Vgl. *Pietzcker*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Vor § 42 Abs. 1 Rn. 17; *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, Rn. 226 ff.

<sup>2</sup> Vgl. *Musil/Kirchner*, Rn 31.

<sup>3</sup> BerlVerfGH, LVerfGE 1, 33, 37; 6, 32, 41; Beschl. v. 15.6.2000, VerfGH 47/99, n.v., S. 5.

<sup>4</sup> *Haaß*, LKV 1996, S. 84; *Deutelmoser*, LKV 1999, S. 350 f.; *Neumann* in Pfennig/Neumann, VvB, Art. 66/67, Rz. 8 ff., insbes. Rz. 17.

Dennoch ist dem VerfGH zuzustimmen. Aufgrund der mangelnden Rechtsfähigkeit der Bezirke und der Einheitsgemeinde sind die Bezirke Berlins nicht von der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG umfasst. Auch im Übrigen kennt die Verfassung von Berlin kein umfassendes Recht auf bezirkliche Selbstverwaltung, das gegen beschränkende Maßnahmen des Senats oder des Gesetzgebers umfassend Rechtsschutz bieten könnte.<sup>5</sup>

### **b) Bezirksverordnetenversammlung als „Kontrastorgan“ im Falle eines Eingriffs**

Gleichwohl schließt dies nicht aus, dass der Bezirksverordnetenversammlung in einzelnen Teilbereichen durch die ihr von der Verfassung organisationsrechtlich zugewiesenen Aufgaben und Zuständigkeiten subjektive Rechtspositionen verliehen werden und sie sich so gegen Übergriffe anderer Organe zur Wehr setzen kann. Als Voraussetzung hierfür ist zu fordern, dass die jeweilige Rechtsposition der Bezirksverordnetenversammlung der innerkörperschaftlichen Machtbalance dient und der Bezirksverordnetenversammlung daher die Stellung eines sog. Kontrastorgans zuweist.<sup>6</sup> Da die Kompetenzen der eingreifenden Senatsverwaltung in den §§ 9 ff. AZG ausdrücklich formellen und materiellen Vorgaben unterliegen, ist im Verhältnis zum Senat eine solche Stellung der Bezirksverordnetenversammlungen als Kontrastorgane gegeben. Die Senatsverwaltung ist somit gesetzlich gehindert, jedwede bezirkliche Entscheidung zu revidieren. Dies dient zum einen der Aufgabenteilung zwischen beiden Ebenen, aber auch der Schaffung und Erhaltung der Entscheidungsfreiheit der ebenfalls durch Wahl legitimierten Bezirksverordnetenversammlung.

Eine justitiable Rechtsstreitigkeit i.S.d. § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO läge somit vor.

## **2. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit**

Die streitentscheidenden Normen (§§ 9 ff. AZG) gehören als Vorschriften über die Bezirksaufsicht dem spezifisch öffentlichen Recht an, denn sie betreffen als Sonderrecht die Struktur von Entscheidungsträgern, wie sie im Privatrecht gerade nicht vorkommen. Vorliegend würde es sich um einen sog. bezirksverfassungsrechtlichen Streit handeln, denn mit Bezirksverordnetenversammlung und Senat würden zwei Landesorgane um ihre Rechte und Pflichten streiten.

## **3. Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art**

Obwohl eine solche Streitigkeit um kommunales bzw. bezirkliches Organisationsrecht häufig untechnisch als „Kommunalverfassungsverstreit“ bezeichnet wird, würde es sich auch um eine Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art handeln:<sup>7</sup> Es stritten hier nicht Verfassungsorgane, sondern Organe eines Verwaltungsträgers um verwaltungsorganisationsrechtliche Positionen; es fehlt demzufolge die sog. doppelte Verfassungsunmittelbarkeit.

<sup>5</sup> Vgl. *Musil/Kirchner*, Rn. 35.

<sup>6</sup> *Musil/Kirchner*, Rn 382 mwN.

<sup>7</sup> *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, Rn. 124.



Eine Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs nach Art. 84 Abs. 2 Nr. 3 VvB läge nicht vor, da die Bezirksverordnetenversammlung sich gegen eine Einzelweisung des Senats und nicht etwa gegen eine grundsätzliche gesetzliche Kompetenzverteilung zur Wehr setzen will.

Der Verwaltungsrechtsweg wäre somit gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet.

## II. Statthafte Klageart

Die statthafte Klageart richtet sich nach dem Begehren des Klägers. Die Bezirksverordnetenversammlung möchte gerichtlich feststellen lassen, dass die Aufhebung ihres Beschlusses vom 14. Mai letzten Jahres durch den Senat rechtswidrig sei.

### 1. Klageart sui generis

Teilweise wird vertreten, dass die in der VwGO aufgezählten Klagearten für „verwaltungsinterne“ Streitigkeiten nicht passend seien und von daher eine Klage sui generis anzunehmen sei.<sup>8</sup> Wegen des Grundsatzes der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit (Art. 19 Abs. 4 GG) ist aber auf die in der VwGO vorgesehenen Klagearten zurückzugreifen, soweit das konkrete Klagebegehren mit diesen verfolgt werden kann.

### 2. Anfechtungsklage

Eine Anfechtungsklage scheidet mangels Vorliegens eines Verwaltungsaktes i.S.d. § 1 VwVfG Bln i.V.m. § 35 S. 1 VwVfG aus: Da nur der Innenbereich des Landes Berlin betroffen ist, fehlt es hierfür bereits an der erforderlichen Außenwirkung.<sup>9</sup>

### 3. Allgemeine Leistungsklage

Die allgemeine Leistungsklage wird in §§ 43 Abs. 2, 111 VwGO als bestehend vorausgesetzt. Sie ist dann statthaft, wenn das beklagte Organ zur Herstellung des rechtmäßigen Zustands zu einem tatsächlichen Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichtet werden müsste.<sup>10</sup> In Betracht käme hier nur die Verpflichtung des Senats, die Aufhebung zu widerrufen bzw. zurückzunehmen. Die Aufhebung des Beschlusses der Bezirksverordnetenversammlung durch den Senat als Realakt (mangels Geltung des § 44 VwVfG) entfaltet im Falle ihrer Rechtswidrigkeit keine Rechtswirkung. Es bedarf einer Aufhebung durch das VG Berlin daher nicht.

Aus diesem Grund ist auch eine Leistungsklage „mit kassatorischem Gehalt“ abzulehnen: Einer Aufhebung bzw. eines Kassieren des als rechtswidrig beanstandeten Organisationsakts bedarf es nicht, da dieser im Falle seiner Rechtswidrigkeit ohnehin von Anfang an unwirksam ist.

### 4. Feststellungsklage

<sup>8</sup> Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, § 21, Rz. 11, 13, 16.

<sup>9</sup> So die hM, s. etwa *Musil/Kirchner*, Rn. 367; aA: *Schenke*, *Verwaltungsprozessrecht*, Rn. 228.

<sup>10</sup> Vgl. *Ehlers*, *NVwZ* 1990, 105 (106 f.); *Schoch*, *JuS* 1987, 783 (788).



In Betracht kommt somit letztlich die Feststellungsklage gemäß § 43 VwGO als geeignete Klageart. Dazu müsste es um die Feststellung des Nicht-Bestehens eines Rechtsverhältnisses i.S.d. § 43 VwGO gehen. Unter einem Rechtsverhältnis versteht man eine rechtliche Beziehung, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Regelung für das Verhältnis mehrerer Rechtssubjekte zueinander ergibt.<sup>11</sup> Daran könnte man hier zweifeln, weil sich nur Organe ohne eigene Rechtspersönlichkeit gegenüberstehen.

Aber es ist den Besonderheiten der ausnahmsweise zulässigen In-Sich-Prozesse Rechnung zu tragen und damit ein „Rechtsverhältnis“ zu bejahen, da den Bezirksverordnetenversammlungen im Rahmen der §§ 9 ff. AZG eigene Organrechte gegenüber dem Senat zustehen.<sup>12</sup>

Eine Feststellungsklage wäre somit statthaft, da mit dem Antrag die Feststellung eines hinreichend konkreten Rechtsverhältnisses begehrt werden würde.

*Anmerkung:* Soweit das Vorliegen eines für die Feststellungsklage erforderlichen Rechtsverhältnisses mit Hinweis auf die fehlende Rechtssubjektivität abgelehnt wird, wäre eine Leistungsklage anzunehmen. Diese ist etwa mit dem Hinweis darauf, dass auch ein unwirksamer Senatsbeschluss wegen des ihm zukommenden Rechtsscheins der Wirksamkeit der Aufhebung durch das VG Berlin zugänglich sein muss, gut vertretbar.

### III. Subsidiarität, § 43 Abs. 2 S. 1 VwGO

Nach der Subsidiaritätsklausel des § 43 Abs. 2 S. 1 VwGO kann die Feststellungsklage nicht erhoben werden, wenn Gestaltungs- oder Leistungsklage rechtsschutzintensiver sind. Eine Anfechtungsklage kommt nicht in Betracht, weil der Senatsbeschluss mangels Außenwirkung kein Verwaltungsakt ist. Auch eine allgemeine Leistungsklage scheidet aus den genannten Gründen aus. Sie wäre zudem nicht rechtsschutzintensiver, da von dem Senat als Hoheitsträger zu erwarten ist, dass er sich an ein Feststellungsurteil hält.<sup>13</sup> Die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Aufsichtsmaßnahme lässt sich abschließend mit der Feststellungsklage klären.

### IV. Feststellungsinteresse

Voraussetzung für die Erhebung einer Feststellungsklage ist gem. § 43 Abs. 1 VwGO, dass die Bezirksverordnetenversammlung ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung der Rechtswidrigkeit des Beschlusses hat. Ein berechtigtes Interesse ist jedes nach der Sachlage anzuerkennende schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art.<sup>14</sup> Die Bezirksverordnetenversammlung hätte hier aufgrund der heiklen politischen Frage ein berechtigtes Interesse an der Feststellung, ob ihr Beschluss aufgehoben werden durfte. Ein Feststellungsinteresse läge also vor.

<sup>11</sup> Schenke, Verwaltungsprozessrecht, Rn. 378.

<sup>12</sup> Vgl. Musil/Kirchner, Rn. 369; Schenke, Verwaltungsprozessrecht, Rn. 391.

<sup>13</sup> BVerwGE 36, 179 (181); 77, 207 (211); aA: Kopp/Schenke, § 43 Rn. 28 mwN zum Meinungsstand.

<sup>14</sup> Kopp/Schenke, § 43 Rn. 23.

## V. Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO analog

Vom BVerwG wird über das berechtigte Interesse hinaus gefordert, dem Kläger müsse auch im Rahmen der Feststellungsklage die Klagebefugnis analog § 42 Abs. 2 VwGO zustehen.<sup>15</sup> Nur wehrfähige Rechte können die Klagebefugnis begründen.

*Anmerkung:* Der im Rahmen der Klagebefugnis übliche Begriff des subjektiv-öffentlichen Rechtes passt auf den In-Sich-Prozess zwischen Senat und Bezirk nicht, da innerhalb der Verwaltung keine dem Staat-Bürger-Verhältnis vergleichbaren Rechtsbeziehungen bestehen, so dass hier auf den Begriff des wehrfähigen Organrechts zurückgegriffen werden sollte.

Fraglich ist demnach, ob die Bezirksverordnetenversammlung die mögliche Verletzung eines wehrfähigen Organrechts geltend machen kann. Dies ist dann der Fall, wenn ihr die Kompetenz zur Entscheidung über die Nutzung des ehemaligen Sitzungssaals im alten Schöneberger Rathaus nicht bloß im Interesse der Arbeitsteilung, sondern als Kontrastorgan zur Schaffung einer verwaltungsinternen Machtbalance verliehen wurde.<sup>16</sup>

Dies ist jedenfalls dann zu bejahen, wenn ein Interesse an einer sachkundigeren, ortsnahen Entscheidung über die Nutzung öffentlicher Einrichtungen besteht. Dies wäre hier der Fall, zumal jegliche Veranstaltungen im Schöneberger Rathaus durch die Bevölkerung auch das Außenbild des Bezirks und damit auch der Bezirksverordnetenversammlung prägen.

*Anmerkung:* Hier ließe sich auch argumentieren, dass dies nur für Rechtsstreitigkeiten innerhalb der Bezirksverordnetenversammlung gelte. Dann müssten Sie hilfsgutachterlich weiterprüfen.

Der Bezirksverordnetenversammlung steht in diesem Bereich somit eine wehrfähige Rechtsposition zu, die ihnen grundsätzlich eine Klagebefugnis vermittelt.

## VI. Richtiger Klagegegner

§ 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO wäre nicht anzuwenden, da er nicht auf den Bezirksverfassungsstreit passt, da beide Beteiligte demselben Rechtsträger, dem Land Berlin, zuzuordnen sind.<sup>17</sup> Die Klage wäre vielmehr direkt gegen denjenigen zu richten, dem gegenüber das streitige Rechtsverhältnis besteht. Hierbei ist dasjenige Organ zu verklagen, welches zum Handeln verpflichtet oder dazu in der Lage ist. Passivlegitimiert wäre demnach der Senat selbst.

## VII. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

Die Beteiligtenfähigkeit wäre problematisch, da weder die Bezirksverordnetenversammlung noch der Senat Rechtsfähigkeit besitzen und sich die Streitigkeiten dieser beiden Organe innerhalb der juristischen Person Land Berlin abspielt. Die Regelung

<sup>15</sup> BVerwG NVwZ 1991, 470 (471); aA: *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, Rn. 410 mwN zum Meinungsstand.

<sup>16</sup> *Musil/Kirchner*, Rn. 371 mwN.

<sup>17</sup> Vgl. *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, Rn. 555a.



in § 61 VwGO ist hierauf nicht zugeschnitten, denn diese geht von Außenrechtsbeziehungen aus. Es besteht aber im Ergebnis Einigkeit, dass die Beteiligtenfähigkeit bestehen muss, um die nach den Grundsätzen des zulässigen In-sich-Prozesses wehrfähigen Innenrechte in den gerichtlichen Rechtsschutz einzubeziehen.<sup>18</sup>

Da es sich vorliegend bei der Bezirksverordnetenversammlung und dem Senat nicht um Einzelpersonen, sondern um Organe handelt, wäre § 61 Nr. 2 VwGO analog anzuwenden. Sowohl die Bezirksverordnetenversammlung als auch der Senat wären daher nach § 61 Nr. 2 VwGO analog fähig, am vorliegenden Verfahren beteiligt zu sein.

Die Prozessfähigkeit ergäbe sich aus dem gleichen Grundgedanken aus § 62 Abs. 3 VwGO analog.

## **VIII. Ergebnis**

Die Feststellungsklage wäre somit im Fall der Klage zulässig.

### **B) Begründetheit**

Die Klage wäre begründet, wenn der Senat gegenüber der Bezirksverordnetenversammlung nicht berechtigt war, den Beschluss vom 14. Mai aufzuheben und das festzustellende Rechtsverhältnis somit nicht besteht.

#### **I. Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage für die Aufhebung des Senats sind die §§ 9, 11 AZG.

#### **II. Formelle Rechtmäßigkeit**

Der Sachverhalt gibt keinen Anlass zu Zweifeln an der formellen Rechtmäßigkeit des Senatsbeschlusses. Insbesondere musste der Senat gemäß § 11 AZG als Kollegialorgan handeln, was er vorliegend getan hat.

#### **III. Materielle Rechtmäßigkeit des Beschlusses des Senats**

Gemäß § 11 S. 1 AZG kann der Senat Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlung aufheben, die das geltende Recht verletzen. Voraussetzung für jedes Einschreiten des Senats, ist nach § 11 S. 1 AZG, dass die Entscheidung der Bezirksverordnetenversammlung das bestehende Recht verletzt oder gegen Verwaltungsvorschriften verstößt.

Die Anordnung des Senats ist daher materiell rechtmäßig, wenn die Entscheidung der Bezirksverordnetenversammlung vom 14. August gegen geltendes Recht verstoßen würde.

<sup>18</sup> Kopp/Schenke, § 61 Rn. 11; Musil/Kirchner, Rn. 375.

Diese könnte sich jeweils aus den unter Nr. 2 und 3 des Beschlusses im Einzelnen getroffenen Entscheidungen ergeben kann.

### 1. Rechtswidrigkeit der Nr. 2 des Beschlusses

Die generelle Weigerung, der DNP den ehemaligen Senatssitzungssaal zu überlassen, könnte die Maßnahme des Senats rechtfertigen, sofern die der Landesverband der DNP einen Anspruch auf Überlassung des Senatssitzungssaales hat.

#### a. Anspruch auf Zulassung zum Senatssitzungssaal aus § 5 PartG

Der Begründung der Aufhebung könnte entnommen werden, dass der Senat der Ansicht ist, aus dem **Parteiengesetz** ergebe sich ein Anspruch der DNP auf Zulassung zum Senatssitzungssaal. Zu denken wäre hier an **§ 5 Abs. 1 Satz 1 ParteiG**, doch lässt der Wortlaut der Vorschrift bereits deutlich erkennen, dass sich hieraus kein eigener unmittelbarer Anspruch einer Partei auf Nutzung einer Einrichtung ergibt; die Bestimmung setzt vielmehr voraus, dass ein Träger öffentlicher Gewalt - gleichgültig, ob freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Vorschriften - eine Einrichtung zur Verfügung stellt. **§ 5 Abs. 1 und 2 ParteiG gebietet nur eine Gleichbehandlung** und nennt im Übrigen lediglich Kriterien einer Differenzierung zwischen verschiedenen Parteien. Die Norm begründet daher keine Verpflichtung, gemeindliche Räume an Parteien zu überlassen, sondern schreibt allein die Gleichbehandlung für den Fall vor, dass sich ein Anspruch auf Überlassung aus anderen Bestimmungen ergibt.<sup>19</sup>

#### b. Anspruch auf Zulassung zum Senatssitzungssaal aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Widmung

Als Grundlage für den Anspruch auf Überlassung des Senatssitzungssaals kommt jedoch Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Widmung in Betracht.

Ein solcher Anspruch könnte sich mangels einfach-gesetzlicher Regelung des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Widmung ergeben. Aus Art. 3 Abs. 1 GG selbst lassen sich kein originären Leistungsansprüche herleiten.<sup>20</sup> Das Grundrecht gewährt aber einen derivativen Leistungsanspruch in dem Sinne, dass wenn der Staat öffentliche Einrichtungen zur Verfügung stellt, ein Anspruch auf gleichheitsgerechte Entscheidung über den Zugang besteht.<sup>21</sup> Aus dem derivativen Charakter des Anspruchs lassen deshalb folgende Voraussetzungen ableiten: Der Senatssitzungssaal müsste zunächst eine öffentliche Einrichtung darstellen (dazu aa.) und die DNP müsste die tatbestandlichen Voraussetzungen des Zulassungsanspruchs erfüllen, namentlich müsste sie personell berechtigt sein (bb.) und eine Nutzung im Rahmen der Widmung (cc.) begehren.<sup>22</sup>

#### aa) Senatssitzungssaal als "öffentliche Einrichtung"

<sup>19</sup> Vgl. BVerwGE 32, 333, 336; Köster, KommJur 2007, 244, 246 f.

<sup>20</sup> Osterloh, in: Sachs, Art. 3 Rn. 55.

<sup>21</sup> Osterloh, in: Sachs, Art. 3 Rn. 53.

<sup>22</sup> Vgl. Burgi, § 16 Rn. 18.



Der Senatssitzungssaal ist, wie dem Sachverhalt entnommen werden kann, eine **öffentliche Einrichtung**. Er wird vom Bezirk Tempelhof-Schöneberg unterhalten und verwaltet und für unterschiedliche Veranstaltungen zur Verfügung gestellt. Der Senatssitzungssaal ist daher eine Einrichtung, die nach dem Willen des Bezirks grundsätzlich der Allgemeinheit zur Benutzung offen steht; mit ihrem Betrieb wird eine öffentliche Aufgabe erfüllt, indem das Wohl der Einwohner gefördert wird.<sup>23</sup>

Unerheblich ist insoweit, wie das Benutzungsverhältnis ausgestaltet ist (ob - wie in diesem Fall - privatrechtlich oder durch öffentlich-rechtliche Vorschriften), weil der Anspruch auf Benutzung sich jedenfalls nach Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Widmung richtet. Unerheblich ist, dass der Sachverhalt keine Anhaltspunkte über eine **Widmung** des Senatssitzungssaals enthält; denn die Indienststellung zu öffentlichen Zwecken kann auch formlos durch konkludentes Handeln oder sogar stillschweigend, beispielsweise durch die tatsächliche Eröffnung einer Einrichtung, erfolgen. Da der Senatssitzungssaal nach dem Sachverhalt für unterschiedliche Veranstaltungen überlassen wird, ist er insoweit als öffentliche Einrichtung anzusehen.<sup>24</sup> Es bestehen auch keine Zweifel daran, dass diese Einrichtung rechtmäßiger Weise errichtet wurde, was ebenfalls Voraussetzung des Anspruchs aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Widmung ist.

Der Bezirk war für die Errichtung des Senatssitzungssaals zuständig (§ 12 Abs. 2 Nr. 10 BezVG) und es ist auch unproblematisch, dass es keine **gesetzliche Grundlage** für seine Errichtung gibt. Der Gesetzesvorbehalt kann nicht für jegliche Form staatlichen Handelns gelten; dies würde letztlich zu einer vollkommenen Lähmung der Verwaltung führen.

*Anmerkung:* Daher wird die Frage nach der Geltung des Gesetzesvorbehalts in der Leistungsverwaltung im Wesentlichen auch nur für den Bereich des **Subventionsrechts** diskutiert,<sup>25</sup> im Bereich der staatlichen und gemeindlichen Daseinsvorsorge im weitesten Sinne jedoch regelmäßig nicht einmal angedacht.

## bb) Personelle Berechtigung

Die DPN müsste auch personell berechtigt sein, einen Anspruch auf Zulassung geltend zu machen. Berechtigte des Zulassungsanspruchs zu öffentlichen Einrichtungen sind nach den Gemeindeordnungen der Bundesländer grundsätzlich die Einwohner.<sup>26</sup> Dem Sachverhalt lässt sich indes nicht entnehmen, dass die DPN ihren Sitz im Bezirk hat. Jedoch ist der in Tempelhof-Schöneberg ansässige Landesverband Berlin als nicht rechtsfähige Personenvereinigung (vgl. § 2, § 3 und § 37 ParteiG) den Einwohnern im Gemeindegebiet gleichgestellt und kann daher einen Anspruch auf die Benutzung öffentlicher Einrichtungen des Bezirks geltend machen, auch wenn es

<sup>23</sup> Vgl. OVG Koblenz DÖV 1986, 153.

<sup>24</sup> Vgl. VGH München BayVBl. 1988, 497, 498; *Dietlein*, Jura 2002, 445, 448; *Köster*, KommJur 2007, 244, 245 f.

<sup>25</sup> Vgl. [Maurer](#), § 6 Rn. 19 ff.

<sup>26</sup> Vgl. die [Übersicht](#) bei den Saarheimer Fällen.

sich um einen Bundesparteitag handelt, weil er mit der Durchführung dieser Veranstaltung beauftragt ist.<sup>27</sup>

### cc) Widmungsgerechtigkeit der Veranstaltung des Parteitages

Ein Zulassungsanspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Widmung könnte jedoch nur bestehen, wenn die Veranstaltung des Parteitages im Senatssitzungssaal dessen Widmungszweck entspricht; andernfalls würde sich die Durchführung der Veranstaltung nicht mehr "im Rahmen der bestehenden Vorschriften" i.S.d. Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Widmung bewegen.<sup>28</sup> Wie sich deutlich aus Nr. 2 des Stadtratsbeschlusses ergibt, ist der Senatssitzungssaal schon bisher für Parteitage zur Verfügung gestellt worden und soll auch künftig für diesen Zweck genutzt werden können. An sich würde die Durchführung des Parteitages somit dem Widmungszweck des Senatssitzungssaals entsprechen.<sup>29</sup>

### aaa) Ausschluss wegen "Schadensgeneigtheit" der Veranstaltung

Dem Anspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Widmung könnte jedoch der Umstand entgegenstehen, dass mit erheblichen Schäden für Personen und Sachen gerechnet werden muss, da - wie die Bezirksverordnetenversammlung ausgeführt hat - der geplante DNP-Parteitag eine **schadensgeneigte Veranstaltung** darstellt. Aufgrund der Ereignisse bei Veranstaltungen der DNP in anderen Städten kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Durchführung des Bundesparteitages im kommenden Jahr das erhebliche Risiko birgt, durch Dritte würden Schäden am oder im Senatssitzungssaal verursacht werden, die auch durch einen effektiven Polizeieinsatz nicht von vornherein ausgeschlossen werden können. Da der Bezirk zur **pfleglichen und wirtschaftlichen Verwaltung seines Vermögens** verpflichtet ist, könnte man daher annehmen, die Durchführung von **schadensgeneigten Veranstaltungen** sei vom Widmungszweck der Einrichtung von vornherein nicht gedeckt, so dass dann insoweit auch kein Anspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Widmung besteht. Da die Rechtsverletzungen hier weder vom Landesverband Berlin der DNP noch von den Mitgliedern und Sympathisanten der Partei zu erwarten sind, wird man dies im Hinblick auf den Sinn und Zweck des Zugangs zu Einrichtungen des Bezirks jedoch allenfalls dann annehmen können, wenn das Entstehen der Schäden letztlich unausweichlich ist, also auch unter Einsatz aller zur Verfügung stehenden Mittel nicht verhindert werden kann.<sup>30</sup> Insoweit kommt hier aber ein polizeiliches Einschreiten gegen die Gegendemonstranten in Betracht: Ein Einschreiten gegen etwaige Gegendemonstranten wäre nicht unmöglich, weil eine Gegendemonstration gemäß § 14 VersG anmeldepflichtig ist und nach § 15 Abs. 1 VersG von Auflagen (beispielsweise räumlichen Beschränkungen) abhängig gemacht oder erforderlichenfalls vorher verboten oder nachträglich gemäß § 18 Abs. 1 i.V.m. § 13 Abs. 2 VersG aufgelöst werden kann.

<sup>27</sup> [OVG Saarlouis, 3 B 33/09 v. 18.2.2009](#) = NVwZ-RR 2009, 533, 534; *Dietlein*, Jura 2002, 445, 449; *Köster*, KommJur 2007, 244, 245.

<sup>28</sup> *Dietlein*, Jura 2002, 445, 450; *Köster*, KommJur 2007, 244, 246.

<sup>29</sup> Vgl. hierzu auch [OVG Saarlouis, 3 B 33/09 v. 18.2.2009](#) = NVwZ-RR 2009, 533, 534 f.

<sup>30</sup> Vgl. BVerwGE 32, 333, 337; *Köster*, KommJur 2007, 244, 247.



*Anmerkung:* Seit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform<sup>31</sup> besteht keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes mehr für das Versammlungsrecht. Dennoch gilt gemäß Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG, dass auf Grundlage des früheren Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 erlassene (Bundes-)„Gesetz über Versammlungen und Aufzüge“ (Versammlungsgesetz - VersG) noch so lange fort, wie es nicht durch Landesrecht ersetzt worden ist. Eine solche Ersetzung hat bislang nur in Bayern stattgefunden. In Anbetracht der aus den Grundrechten abgeleiteten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes und der damit einhergehenden unitarisierenden Wirkung der Grundrechte im Bereich des Versammlungsrechts wird dem Landesgesetzgeber hinsichtlich der Ausgestaltung der Regelungsbereiche Verbot bzw. Auflösung von und Auflagen für Versammlungen jedoch kaum Spielraum verbleiben.<sup>32</sup>

Insbesondere wegen des Schutzes der Parteien und aufgrund der Erwartung, dass die DNP sich rechtmäßig verhalten wird (und somit Nichtstörer i.S.d. § 16 ASOG ist), ist zunächst ein Einschreiten gegen etwaige Störer geboten. Die Polizei wäre dementsprechend verpflichtet, nicht verbotene Versammlungen und damit auch den Ort der Versammlung vor Personen zu schützen, die die Veranstaltung durch rechtswidrige Handlungen zu stören versuchen. Der Bezirk dürfte daher hier mit Unterstützung durch die Polizeibehörden wohl grundsätzlich im Stande sein, die Partei und den Senatssitzungssaal gegen potentielle Störer zu schützen, so dass es nicht als angemessen erscheint, der DNP schon den Anspruch auf Zugang zum Senatssitzungssaal zu verwehren.<sup>33</sup>

*Anmerkung:* Siehe zur Problematik des vorsorglichen Verbots einer Veranstaltung im Hinblick auf möglicherweise gefährliche Gegendemonstrationen auch den Deutsche-Eiche-e.V.-Fall.

### bbb) Ausschluss des Anspruchs wegen Verfassungsfeindlichkeit der DNP

Fraglich ist jedoch, ob sich der Bezirk gegenüber dem Anspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Widmung zu Recht darauf berufen kann, dass sie nicht gezwungen werden dürfe, **verfassungsfeindliche Organisationen** zu unterstützen. § 5 Abs. 1 ParteiG lässt indessen eine Differenzierung zwischen verschiedenen Parteien nur nach anderen Kriterien zu; darüber hinaus ist dieser Einwand mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien unvereinbar. Dieser Grundsatz gehört zu den Prinzipien, die die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes ausmachen; die Gewährleistung der Chancengleichheit politischer Parteien ist unabdingbares Element des von der Verfassung gewollten und offenen Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes.<sup>34</sup> Der Grundsatz gilt für alle politischen Parteien, die nicht im Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG vom BVerfG verboten sind,<sup>35</sup> bis zu dieser Entscheidung darf die Verfassungsfeindlichkeit oder Verfassungswidrigkeit einer Partei nicht rechtlich geltend gemacht wer-

<sup>31</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034.

<sup>32</sup> Siehe hierzu *Waechter*, VerwArch 99 [2008], S. 73 ff.

<sup>33</sup> Vgl. dazu auch [BVerfG, 1 BvR 1245/00 v. 14.7.2000](#) = NJW 2000, 3051, 3052 f.; [BVerfG, 1 BvQ 23/00 v. 18.8.2000, Abs. 24 ff.](#) = NJW 2000, 3053, 3056; [BVerfG, 1 BvQ 14/06 v. 10.5.2006, Abs. 9 ff.](#) = NVwZ 2006, 1049 f.; [VGH Mannheim, 1 S 851/87 v. 19.4.1987](#) = VBIBW 1987, 466.

<sup>34</sup> Vgl. [BVerfGE 44, 125, 145.](#)

<sup>35</sup> [BVerfGE 7, 99, 107.](#)

den, d.h. bis zu diesem Zeitpunkt darf die Partei in ihrer politischen Tätigkeit nicht behindert werden.<sup>36</sup>

Daher ist die von der Bezirksverordnetenversammlung behauptete Verfassungsfeindlichkeit der DNP nicht geeignet, deren Anspruch auf Zulassung zum Senatssitzungssaal zu Fall zu bringen, zumal die Partei diesen Anspruch geltend macht, um ihre sich unmittelbar aus § 9 ParteiG ergebende Pflicht zur Abhaltung eines Parteitages zu erfüllen, die letztlich auf der Bestimmung des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG beruht, wonach die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muss.

### ccc) Versagung aus Gründen der Gefahrenabwehr

Zu prüfen ist jedoch, ob der Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung deswegen rechtmäßig ist, weil es sich um eine zulässige Maßnahme der Gefahrenabwehr handelt. Wie sich aus dem Sachverhalt ergibt, befürchtet der Bezirksbürgermeister, dass es anlässlich des Bundesparteitages zu Krawallen mit Personen- und Sachschäden kommen werde. Außerdem geht die Bezirksverordnetenversammlung davon aus, dass sie nicht gezwungen werden dürfe, gefahrenträchtige Veranstaltungen zu dulden. Als Ermächtigungsgrundlage könnte an § 17 Abs. 1 ASOG gedacht werden, weil die möglichen Personen- und Sachschäden eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bedeuten könnten.

Nach e.A. ist es der Gemeinde bzw. dem Land verwehrt, im Rahmen der Zulassungsprüfung Erwägungen anzustellen, die in den Zuständigkeitsbereich der Polizei- und Ordnungsbehörden fallen. Denn die Zuständigkeitsordnung und deren Anliegen, bestimmte Belange den jeweils ihrer Beurteilung speziell ausgebildeten und ausgestatteten Behörden anzuvertrauen, enthält die Wertung, dass eben keine anderen Stellen entscheiden sollen.<sup>37</sup> Demnach dürfte die Bezirksverordnetenversammlung des Bezirks Tempelhof-Schöneberg diese Fragen gar nicht in ihre Überlegungen miteinbeziehen.

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen in anderen Bundesländern Ausfluss des aus Art. 28 Abs. 2 GG folgenden Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden ist. Möchten die Gemeinden die Zulassung aus ordnungsrechtlichen Erwägungen ablehnen, können sie sich zumindest auf das negative Tatbestandsmerkmal der Gemeindeordnungen stützen („im Rahmen des geltenden Rechts“). In Berlin ist dieses Tatbestandsmerkmal in dem Umfang der konkludenten Widmung enthalten. So verstanden maßt die öffentliche Einrichtung errichtende Körperschaft sich dabei nicht eine ordnungsbehördliche Kompetenz an, sondern regelt mit ihren sich auf die Einrichtungen beziehenden Entscheidungen den Umfang der Widmung. Aus der unzweifelhaften Einrichtungskompetenz soll Land und Gemeinden damit eine akzessorische ordnungsrechtliche Kompetenz bezüglich der Einrich-

<sup>36</sup> BVerfGE 17, 155, 166; BVerfGE 40, 287, 291; VGH Mannheim VBIBW 1989, 332 f.; [OVG Saarlouis, 3 B 33/09 v. 18.2.2009](#) = NVwZ-RR 2009, 533, 534; Köster, KommJur 2007, 244, 246 f.

<sup>37</sup> Vollmer, DVBl. 1989, 1087.

tung selbst erwachsen.<sup>38</sup> Daraus soll folgen, dass wenn Gemeinden oder Länder öffentliche Einrichtung kompetenzgemäß errichtet hat, sie für die Regelung des Zugangs nicht mehr an Zuständigkeitsordnungen gebunden sind.

Die Bezirksverordnetenversammlung hat nach § 12 BezVG keine Kompetenzen, polizeirechtliche Aufgaben zu übernehmen. Dies ist gem. § 5 Abs. 1 ASOG dem Polizeipräsidenten als Sonderbehörde zugeordnet. Würde man hier eine akzessorische ordnungsrechtliche Kompetenz annehmen, so käme es zu einer nicht vom Gesetzgeber vorgesehenen Kompetenzverschiebung von Land auf Bezirk. Dafür existiert keine rechtliche Grundlage, so dass dies abzulehnen ist. Sollte eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bestehen, so ist es an der Polizei, die angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, nicht am Bezirk.<sup>39</sup>

Damit durfte die Bezirksverordnetenversammlung über Fragen der Gefahrenabwehr gar nicht entscheiden, so dass dadurch der Beschluss nicht rechtmäßig werden kann.

#### **ddd) Ergebnis zu cc**

Der somit dem Landesverband Berlin der DNP grundsätzlich zustehende Benutzungsanspruch wird demnach nicht durch den Widmungszweck eingeschränkt.

#### **dd) Zwischenergebnis**

Daher kann der Landesverband Berlin der DNP die Überlassung des Senatssitzungssaals für die Durchführung des Bundesparteitages aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Widmung verlangen.

#### **c. Ergebnis zu 1**

Im Hinblick auf Nr. 2 des Beschlusses der Bezirksverordnetenversammlung ist die Aufhebung durch den Senat daher als rechtmäßig anzusehen.

### **2. Rechtswidrigkeit der Nr. 3 a des Beschlusses der Bezirksverordnetenversammlung**

Darüber hinaus könnte die Beanstandung von Nr. 3 a des Beschlusses ebenfalls gerechtfertigt sein, weil die - gleichsam hilfsweise - festgelegten Bedingungen für die Überlassung des Senatssitzungssaals rechtswidrig sind, nach welchen der Bezirksbürgermeister den Senatssitzungssaal nur dann an die DNP vermieten darf, wenn diese sich damit einverstanden erklärt, die Haftung für alle im Zusammenhang mit dem Landesparteitag an und im Senatssitzungssaal eintretenden Sachschäden zu übernehmen, auch wenn sie durch Dritte verursacht werden, und dies durch eine

---

<sup>38</sup> *Burgi*, § 16 Rn. 31.

<sup>39</sup> Vgl. die andere Situation im [Stadionsverbot-Fall](#). Hier handelte statt eines Bezirkes das Land.

Versicherung, Kaution oder Bankbürgschaft in Höhe von mindestens 50.000 Euro abzuschließen.

- Dem könnte zunächst entgegenstehen, dass dadurch der Anspruch der DNP aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Widmung ausgehöhlt und seine Geltendmachung tatsächlich unmöglich gemacht würde. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der geplante DNP-Parteitag eine **schadensgeneigte Veranstaltung** darstellt. Dies berechtigt zwar nicht dazu, dass der Bezirk deshalb der DNP den Zugang zum Senatssitzungssaal verweigert, jedoch fällt umgekehrt das Risiko einer schadensgeneigten Veranstaltung nicht ohne weiteres in den Verantwortungsbereich des Trägers einer öffentlichen Einrichtung - und damit der Allgemeinheit. Daher kann sie grundsätzlich dieses **Schadensrisiko vertraglich auf den Veranstalter abwälzen**<sup>40</sup> und so den Veranstalter für solche Schäden an der öffentlichen Einrichtung haftbar machen, die **im Zusammenhang mit der Veranstaltung** entstehen. Diese vertragliche Überwälzung der Haftung kann sich auch und insbesondere auf diejenigen Schäden beziehen, die durch Dritte verursacht werden, weil eine vertragliche Haftungsübernahme für rechtswidrig hervorgerufene Folgeschäden durch denjenigen, der sich selbst rechtmäßig verhält, rechtlich nicht zu beanstanden ist - die schadensersatzrechtliche Risikoverteilung durch Vereinbarung kann nach anderen Kriterien vorgenommen werden, als das Gesetz sie für die polizeirechtliche Verantwortlichkeit festlegt. Im Übrigen bleibt es der DNP unbenommen, soweit sie für schädigende Handlungen Dritter einzustehen hat, die Verantwortlichen im Wege des Rückgriffs in Anspruch zu nehmen.

*Anmerkung:* Es ist durchaus vertretbar, zu einem anderen Ergebnis zu kommen und in der Haftungsüberwälzung eine unzulässige Einschränkung des Anspruchs auf Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung zu sehen,<sup>41</sup> doch erfordert dies aufgrund des Hinweises im Sachverhalt eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob ein Bezirk Maßnahmen zum Schutze ihrer Einrichtungen treffen darf oder ob sie angesichts der Verpflichtung zur Überlassung der Einrichtung Schäden durch Dritte, die nicht zu verhindern sind, zu Lasten der Allgemeinheit hinnehmen muss; nicht genügen dürfte eine Argumentation, die lediglich auf eine "böse parteiliche Absicht" der Bezirksverordnetenversammlung abstellt.

- Nr. 3 a des Beschlusses könnte außerdem entgegenstehen, dass dadurch die DNP gegenüber anderen Parteien entgegen § 5 PartG ungleich behandelt würde. Jedoch unterscheidet sich die Veranstaltung der DNP von der anderer Parteien gerade durch die Schadensgeneigtheit der Veranstaltung. Daher liegen ungleiche Sachverhalte vor, die eine ungleiche Behandlung rechtfertigen, so dass die im Vergleich zur Überlassung des Senatssitzungssaals an andere

<sup>40</sup> Vgl. OVG Lüneburg NJW 1985, 2347, 2349; [VGH Mannheim, 1 S 851/87 v. 19.4.1987](#) = VBIBW 1987, 466, 467.

<sup>41</sup> So *Gassner*, VerwArch. 85 [1994], S. 533 ff., 561 ff.; *Vollmer*, DVBl. 1989, 1087 ff., 1093; a.A. wohl BVerwGE 32, 333, 337 f.

Parteien abweichende Risikoverteilung sachgerecht ist und deshalb den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht verletzt.<sup>42</sup>

Der zur Überlassung seines Senatssitzungssaals verpflichtete Bezirk Tempelhof-Schöneberg ist deshalb befugt, durch privatrechtlichen Vertrag das mit der Durchführung des Landesparteitages der DNP im nächsten Jahr entstehende Risiko von Schäden an oder in der öffentlichen Einrichtung auch insoweit auf den Veranstalter zu überwälzen, als die Schäden durch Dritte verursacht werden. Daher bestehen auch keine rechtlichen Bedenken dagegen, dass die Bezirksverordnetenversammlung unter Nr. 3 a ihres Beschlusses vom 14. Mai die Zulassung der DNP zur Benutzung des Senatssitzungssaals davon abhängig gemacht hat, dass sich die Partei mit der Haftungsübernahme einverstanden erklärt.

### 3. Rechtswidrigkeit der Nr. 3 b des Beschlusses der Bezirksverordnetenversammlung

Höchst zweifelhaft ist jedoch, ob die unter Nr. 3 b des Beschlusses der Bezirksverordnetenversammlung zur Bedingung für die Überlassung des Senatssitzungssaals gemachte Haftungsübernahme für sämtliche anderen Personen- und Sachschäden, die aus Anlass des DNP-Parteitages in Saarheim entstehen - unabhängig davon, wer sie verursacht hat und ob der Schädiger ermittelt werden kann -, rechtmäßig ist. Anders als bei der unter Nr. 3 a verlangten Haftungsübernahme handelt es sich hierbei um die Abwälzung eines Risikos, das in **keinem sachlichen Zusammenhang** mehr mit dem Anspruch der DNP auf **Überlassung des Senatssitzungssaals** steht. Während die zur Bedingung gemachte vertragliche Haftungsübernahme für Schäden am und im Senatssitzungssaal ihre Rechtfertigung letztlich in der Verpflichtung der Stadt findet, die öffentliche Einrichtung, die sie zur Benutzung überlassen muss, pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten, fehlt es an einer derartigen Grundlage für das Verlangen, das Risiko für sämtliche sonstigen Schäden zu übernehmen. Eine solche Verpflichtung weist keinen sachlichen Bezug mehr zur Überlassung des Senatssitzungssaals auf und führt deshalb zu einer sachwidrigen Einschränkung des Zulassungsanspruchs aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Widmung. Die von der Bezirksverordnetenversammlung verlangte Verpflichtung, ohne Einschränkung sämtliche Personen- und Sachschäden zu ersetzen, die anlässlich des Parteitages entstehen, bildet keinen sachlichen Annex zu der Überlassung des Senatssitzungssaals, sondern verfolgt den Zweck, die Geltendmachung des Zulassungsanspruchs zu vereiteln, und ist daher rechtswidrig; der uneingeschränkte Schutz öffentlicher und privater Rechtsgüter vor möglichen Schäden kann nicht auf den Veranstalter einer rechtmäßigen Versammlung überwälzt werden, sondern ist als Aufgabe der Gefahrenabwehr von der öffentlichen Gewalt wahrzunehmen.<sup>43</sup>

## IV. Ergebnis zu B

<sup>42</sup> S. auch [VGH Mannheim, 1 S 851/87 v. 19.4.1987](#) = VBIBW 1987, 466, 467; a. A. *Brand*, BayVBl. 2001, 104, 107 ff.: Notwendigkeit strikter Gleichbehandlung aller Parteien durch Verwendung gleicher AGB; ebenso wohl auch [OVG Saarlouis, 3 B 33/09 v. 18.2.2009](#) = NVwZ-RR 2009, 533, 535.

<sup>43</sup> vgl. [VGH Mannheim, 1 S 851/87 v. 19.4.1987](#) = VBIBW 1987, 466, 467 f.



Die Voraussetzungen für ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde waren daher insoweit gegeben, als Nr. 2 und Nr. 3 b des Stadtratsbeschlusses betroffen sind, hinsichtlich Nr. 3 a des Beschlusses ist die Entscheidung der Bezirksverordnetenversammlung jedoch rechtmäßig. Deshalb durfte der Senat zulässigerweise den Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung nur insoweit aufheben, als dieser rechtswidrig ist; in diesem Umfang ist auch das Verlangen der Rückgängigmachung rechtmäßig. Die Aufhebung vom 14. August verstößt insoweit auch nicht gegen das in § 9 Abs. 3 Satz 2 AZG enthaltene Gebot, die Bezirksaufsicht so zu handhaben, dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreudigkeit der bezirklichen Organe gefördert werden, weil der Senat der Bezirksverordnetenversammlung zunächst Gelegenheit gab, den Beschluss selbst aufzuheben.

Insgesamt ist daher die Aufhebung durch den Senat lediglich insoweit rechtswidrig, als Nr. 3 a des Beschlusses der Bezirksverordnetenversammlung beanstandet und die Rückgängigmachung verlangt wurde; im Übrigen ist wegen der Rechtswidrigkeit des Stadtratsbeschlusses die aufsichtsbehördliche Entscheidung jedoch rechtmäßig. Eine auf Feststellung der Rechtswidrigkeit des Bescheides vom 14. August gerichtete Klage der Bezirksverordnetenversammlung wäre daher (nur) teilweise begründet.

### C) Gesamtergebnis

Eine Klage gegen die Beanstandung hat somit nur dann Aussicht auf vollen Erfolg, wenn sie sich darauf beschränkt, zu beantragen, dass der Bescheid vom 14. August nur insoweit aufzuheben ist, als die Nr. 3 a des Beschlusses der Bezirksverordnetenversammlung betroffen ist. Insoweit wäre die Klage zulässig und begründet.

*Siehe hierzu: OVG Lüneburg NJW 1985, 2347 ff.; [VGH Mannheim, 1 S 851/87 v. 19.4.1987](#) = VBIBW 1987, 466 ff.; VGH Mannheim VBIBW 1989, 332 ff.; VGH München, BayVBl. 1988, 497 ff.; [OVG Saarlouis, 3 B 33/09 v. 18.2.2009](#) = NVwZ-RR 2009, 533 ff.; Brand, BayVBl. 2001, 104 ff.; Gassner, VerwArch. 85 (1994), S. 533 ff.; Kallerhoff, NWVBl. 1996, 53 ff.; Köster, KommJur 2007, 244 ff.; Vollmer, DVBl. 1989, 1087 ff.*

**Fragen und Anregungen zur Lösung? [info@hauptstadtfaelle.de](mailto:info@hauptstadtfaelle.de)**