



Verwaltungsgericht Köln

Beschluss

14 L 1747/19

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

der Palästinensischen Gemeinde Deutschland - Bonn e.V., vertreten durch den Vorsitzenden

Antragstellerin,

Prozessbevollmächtigter:

Rechtsanwalt Ahmed Abed, Schönstedtstraße 7, 12043 Berlin,
Gz.: A7522/19,

gegen

die Bundesstadt Bonn, vertreten durch den Oberbürgermeister, Rechtsamt,
Thomas-Mann-Straße 2-4, 53111 Bonn,

Antragsgegnerin,

wegen Teilnahme an dem Kultur- und Begegnungsfest „Vielfalt!“
hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat die 14. Kammer des Verwaltungsgerichts Köln

am 18.09.2019

durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht

die Richterin am Verwaltungsgericht

die Richterin am Finanzgericht

Maurer,

Wagner und

Dr. Engler

beschlossen:

1. Die Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, den Antragsteller zu den üblichen, für alle Aussteller gültigen Bedingungen mit einem Stand zur Veranstaltung „Vielfalt!“ Bonner Kultur- und Begegnungsfest am 29.9.2019 zuzulassen.
Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.
2. Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5000,00 € festgesetzt.

G r ü n d e

Der zulässige sinngemäße Antrag,

die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, den Antragsteller mit einem Stand zur Veranstaltung „Vielfalt!“ Bonner Kultur- und Begegnungsfest am 29.9.2019 zuzulassen,

ist mit der aus dem Tenor ersichtlichen Einschränkung begründet. Auf den gestellten Hilfsantrag kommt es mithin nicht an.

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Hierbei sind gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 der Zivilprozessordnung (ZPO) die tatsächlichen Voraussetzungen eines Rechts (Anordnungsanspruch) und die besondere Eilbedürftigkeit (Anordnungsgrund) glaubhaft zu machen. Dabei kann die Entscheidung der Hauptsache grundsätzlich weder rechtlich noch faktisch vorweg genommen werden.

Nur ausnahmsweise kann von dem grundsätzlichen Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache abgesehen werden. Ein solcher Ausnahmefall liegt vor, wenn ohne eine Entscheidung nach § 123 Abs. 1 VwGO der nach Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes (GG) gebotene effektive Rechtsschutz nicht gewährleistet werden könnte. Konkret bedeutet dies, dass die begehrte Regelung zur Gewährung eines wirkungsvollen Rechtsschutzes schlechterdings notwendig sein muss, weil die ansonsten zu erwartenden Nachteile für den Antragsteller unzumutbar wären. Außerdem muss ein Obiegen im Hauptsacheverfahren überwiegend wahrscheinlich sein.

Nach diesen Maßgaben liegen die Voraussetzungen für den Erlass der begehrten, die Hauptsache vorwegnehmenden einstweiligen Anordnung vor.

Der Anordnungsanspruch folgt aus § 8 Abs. 2, Abs. 4 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung (GO NRW) i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG. Nach § 8 Abs. 2 GO NRW sind alle Einwohner einer Gemeinde im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen. Entsprechendes gilt gemäß § 8 Abs. 4 GO NRW für juristische Personen und Personenvereinigungen.

Das geplante und durch die Antragsgegnerin durchgeführte Kultur- und Begegnungsfest auf dem Markt und dem Münsterplatz in Bonn ist eine öffentliche Einrichtung, die grundsätzlich jeder Berechtigte im Rahmen der Widmung „benutzen“ darf. Eine öffentliche Einrichtung umfasst Betriebe, Unternehmen, Anstalten und sonstige Leistungsapparaturen, denen letztlich nur die Funktion gemeinsam ist, die Voraussetzungen für die Daseinsfürsorge und –vorsorge der Bevölkerung zu schaffen,

vgl. VGH Hessen, Beschluss vom 28.5.2019 – 8 B 1087/19 –, juris, Rn. 27.

Dies können auch öffentliche Veranstaltungen einer Kommune auf ansonsten (nur oder auch) dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Flächen sein,

vgl. VGH Bayern, Urteil vom 17.2.1999 – 4 B 96.1710 –, juris, Rn. 30 und 31; VG Hannover, Beschluss vom 12.1.2017 – 1 B 7215/16 –, juris, Rn. 17 ff.; VG Köln, Beschluss vom 3.7.2014 – 14 L 1046/14 –, juris, Rn. 17; VG Darmstadt, Beschluss vom 19.2.2013 – 3 L 89/13.DA –, juris, Rn. 9 ff.; VG Chemnitz, Beschluss vom 30.7.2008 – 1 L 206/08 –, juris, Rn. 21.

Das seit 2010 jährlich stattfindende Fest der Antragsgegnerin (auch) als Veranstalterin geht weit über den Gemeingebrauch an diesen öffentlichen Flächen hinaus. Vielmehr betreibt die Antragsgegnerin unter Einsatz ihres Personals und öffentlicher Ressourcen (zur Verfügung stehender Etat: 15.000,00 €) im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgaben eine Art der Daseinsvorsorge für die Bevölkerung über ihr Stadtgebiet hinaus.

Entscheidend für einen Anspruch auf Nutzung dieser öffentlichen Einrichtung ist der Inhalt der Widmung, und zwar betreffend sowohl die Art und Weise der Nutzung als auch den begünstigten Personenkreis.

Der Umfang der Widmung, die auch konkludent erfolgen könnte, ergibt sich vorliegend ausdrücklich aus dem Beschluss des Rates der Antragsgegnerin vom 28.3.2019. Soweit vorliegend von Interesse, wurde die hierbei beschlossene „Neukonzeption“ gegenüber den Vorjahren und abweichend von dem ursprünglichen Vorschlag der Verwaltung (Stand 18.1.2019, Bl. 50 ff der Verwaltungsakte –VV–) nunmehr in Nr. 2 Satz 2 auf „Ausstellerseite“ dahin bestimmt, dass „Vereine, Organisati-

onen und Einrichtungen mit interkultureller und internationaler Ausrichtung mit Sitz in Bonn oder im Rhein-Sieg-Kreis“ zur Teilnahme eingeladen werden sollten (Bl. 48 i.V.m. Bl. 58 ff. VV).

Der Antragsteller ist als potentieller Nutzer von diesem Widmungszweck umfasst. Wie die Einladung und zumindest gelegentliche Teilnahme in den vorherigen Jahren zeigen, zweifelt auch die Antragsgegnerin nicht an, dass es sich bei dem Antragsteller um einen Verein der beschriebenen Art handelt. Der Antragsteller hat laut Vereinsregister des Amtsgerichts Bonn (VR 5488) seinen Sitz in Bonn.

Soweit die Antragsgegnerin die Zulassung des Antragstellers wegen dessen unstreitiger Nähe zur sog. BDS-Bewegung begründet, die nach Ansicht u.a. des Landtags NRW und des Rates der Antragsgegnerin in seinem Beschluss vom 12.6.2019 antisemitische Maßnahmen und Ziele verfolgt, ist dies mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren und damit rechtlich unzulässig.

Es mag dahinstehen, ob der Beschluss des Rates der Antragsgegnerin vom 12.6.2019 überhaupt eine Konstellation wie die vorliegende betrifft. Nimmt man den Beschluss wörtlich, so steht er der Teilnahme des Antragstellers an der Veranstaltung am 29.9.2019 nicht entgegen. Denn der insoweit maßgebliche 2. Spiegelstrich des Beschlusses betrifft, „soweit rechtlich zulässig“, das Zurverfügungstellen von „Räumlichkeiten“ und die Unterstützung von „Veranstaltungen“ der BDS-Kampagne oder unterstützenden Gruppierungen durch „Einrichtungen der Stadt Bonn“. Beides steht vorliegend wohl nicht im Raum. Insbesondere ist das Kultur- und Begegnungsfest keine Veranstaltung des Antragstellers.

Soweit man in dem Ratsbeschluss vom 12.6.2019 sinngemäß auch eine (nachträgliche) Einschränkung der „Neukonzeption“ des Festes für 2019, also der Widmung vom 28.3.2019 sehen wollte – wofür ernsthafte Anhaltspunkte nicht ersichtlich sind –, so wäre dies rechtlich unbeachtlich. Zwar ist eine Kommune nicht verpflichtet, öffentliche Einrichtungen vorzuhalten oder einmal gegebene Nutzungsmöglichkeiten beizubehalten. Wenn aber die Gemeinde eine öffentliche Einrichtung schafft und sie den Nutzern zur Verfügung stellt, so muss dies im Einklang mit dem Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG erfolgen. Insbesondere darf eine Kommune wie die Antragsgegnerin nach dem Vorrang des Gesetzes (hier u.a. § 8 GO NRW) weder allgemein noch im Rahmen der (untergesetzlichen) Regelung der Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen gegen vorrangige Normen verstoßen. Im Übrigen stellen die allgemeine Satzungsbefugnis und die Befugnis einer Gemeinde, die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen zu regeln, keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage dar, um einen Eingriff in Grundrechte zu rechtfertigen.

Vgl. im Hinblick auf die Berufsfreiheit: BVerwG, Urteil vom 16.10.2013 - 8 CN 1.12 -, juris, Rn. 23 ff.; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 02.03.2017 - 10 ME 4/17 -, juris, Rn. 15.

Eine – hier einmal unterstellte – nachträgliche Einschränkung der Widmung auf alle grundsätzlich berechtigten Gruppen und Vereine mit Ausnahme der Sympathisanten der BDS-Bewegung stellt eine sachlich nicht einmal ansatzweise gerechtfertigte Ungleichbehandlung auch des Antragstellers dar. Zwar dürfte die deutliche Ablehnung von Antisemitismus jeglicher Art ein vernünftiger Grund im Sinne eines Differenzierungsziels sein. Es mangelt jedoch jedenfalls an einem tauglichen Kriterium für die Ungleichbehandlung. Der BDS-Kampagne fehlt es an verfestigten organisatorischen Strukturen und einer hinreichenden Homogenität, um den Unterstützern der BDS-Kampagne zwangsläufig eine antisemitische Haltung zuzuschreiben.

Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 27.3.2019 – 10 ME 48/19 –, juris, Rn. 8.

Unabhängig davon wäre eine solche Einschränkung auch schwerlich mit Art. 5 Abs. 1 GG zu vereinbaren. Mit Blick auf die beanstandungsfreie zumindest gelegentliche Teilnahme in den vergangenen Jahren liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass sich der Antragsteller oder seine Mitglieder und Unterstützer bei Teilnahme an dem Fest antisemitisch in rechtlich relevantem Umfang betätigen werden, z.B. durch über die Meinungsfreiheit hinausgehende Äußerungen und Handlungen oder gar die Begehung von Straftaten. Ungeachtet der in der vorliegenden Konstellation fraglichen rechtlichen Relevanz ist ebenso wenig erkennbar oder nur von der insoweit darlegungs- und beweisbelasteten Antragsgegnerin behauptet, dass der Antragsteller nicht für die freiheitlich-demokratische Grundordnung einsteht oder gar diese gar gefährdet. Insbesondere liegen keine Erkenntnisse vor, die eine Beobachtung durch den Verfassungsschutz ermöglichen.

Vgl. erneut OVG Lüneburg, Beschluss vom 27.3.2019 – 10 ME 48/19 –, juris, Rn. 7 bis 9.

Sowohl der Ratsbeschluss vom 12.6.2019 als auch die Beschlüsse des Landtags NRW vom 20.9.2018 oder des Deutschen Bundestages vom 17.5.2019 (BT-Drs. 19/10191) sind keine Rechtssetzungsakte, sondern politische Resolutionen bzw. Willensbekundungen. Sie allein vermögen unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt einen bestehenden Rechtsanspruch einzuschränken.

Soweit man dem Ratsbeschluss der Antragsgegnerin im Rahmen der dort genannten Konstellationen grundsätzlich eine ermessenslenkende Funktion zusprechen könnte, ist dies vorliegend ebenfalls unerheblich, da der Antragsgegnerin für die Entscheidung über die Zulassung des Antragstellers zu der öffentlichen Einrichtung „Vielfalt!“ kein Ermessen zusteht.

Es ist weder ersichtlich noch von der Antragsgegnerin ansatzweise aufgezeigt, dass dem grundsätzlichen Rechtsanspruch des Antragstellers Gründe entgegenstehen, die die Nichtzulassung rechtfertigen oder einen Ermessensspielraum eröffnen könnten.

Nach den Unterlagen einschließlich des Flyers der Antragsgegnerin ist die Kapazität der Flächen deutlich nicht ausgeschöpft. Während im Jahr 2018 noch ca. 85 Aussteller teilnahmen, werden dieses Jahr (bisher) nur ca. 70 Aussteller vertreten sein. Die Zulassung des Antragstellers scheitert auch nicht an einer vermeintlichen Fristversäumnis. Ungeachtet der Frage, ob die Anmeldefrist Gegenstand der Widmung oder sonst rechtlich relevant sein könnte, ist weder öffentlich noch gegenüber dem Antragsteller eine Frist gesetzt worden. Wie die Antragsgegnerin telefonisch bestätigt hat, gab es keinen öffentlichen Aufruf zur Teilnahme. Da der Antragsteller auch keine (schriftliche) Einladung erhalten hatte, war die „Anmeldefrist“ in den den Einladungen beigefügten Schreiben jedenfalls nicht ihm gegenüber gesetzt worden. Die Antragsgegnerin trägt auch nicht vor, dass dem Antragsteller die Frist anderweitig bekannt war. Die Zulassung kann schließlich nicht versagt werden aus Gründen, die in der Person des Antragstellers oder seiner Mitglieder oder deren Verhalten in der Vergangenheit bei Teilnahme an den „Vorauslagen“ des Festes liegen. Die Antragsgegnerin hat bestätigt, dass es keine negativen Vorkommnisse gab.

Nach alledem steht dem Antragsteller der geltend gemachte öffentlich-rechtliche Anspruch zu, allerdings nur zu den von der Widmung umfassten allgemeinen Bedingungen.

Der Anordnungsgrund, der ausnahmsweise die Vorwegnahme der Hauptsache rechtfertigt, ergibt sich daraus, dass die öffentliche Einrichtung im Umfang der Widmung nur am 29.9.2019 genutzt werden kann, der Ausschluss des Antragstellers ihn in seinen Grundrechten verletzen würde und der Antragsteller in einem Hauptsacheverfahren, wenn es rechtzeitig entschieden werden könnte, mit größter Wahrscheinlichkeit obsiegen würde.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertentscheidung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 des Gerichtskostengesetzes. In Anlehnung an Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Stand: Juli 2013) hat die Kammer davon abgesehen, den Streitwert auf die Hälfte des (Auffang-)Streitwerts eines möglichen Hauptsacheverfahrens zu halbieren, weil der Antragsteller eine Vorwegnahme der Hauptsache begehrt.

- 7 -

Rechtsmittelbelehrung

Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe schriftlich bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, Beschwerde eingelegt werden.

Statt in Schriftform kann die Einlegung der Beschwerde auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) erfolgen.

Die Beschwerdefrist wird auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Die Beteiligten müssen sich bei der Einlegung und der Begründung der Beschwerde durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Als Prozessbevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts auch eigene Beschäftigte oder Beschäftigte anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung im Übrigen bezeichneten ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen.

Gegen Ziffer 2 dieses Beschlusses kann innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, Beschwerde eingelegt werden. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Die Beschwerde ist schriftlich, zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, einzulegen.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt.

Die Beschwerdeschrift sollte zweifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung eines elektronischen Dokuments bedarf es keiner Abschriften.

Maurer

Wagner

Dr. Engler

