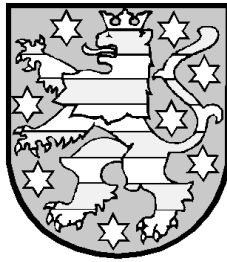

THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 2. Senat -

2 EO 490/08

Verwaltungsgericht Gera

- 2. Kammer -

2 E 636/08 Ge

Beschluss

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD),
vertreten durch den Vorsitzenden,
Seelenbinderstraße 42, 12555 Berlin

Antragstellerin und Beschwerdeführerin

bevollmächtigt:

Rechtsanwalt Stefan Böhmer,

Werner-von-Siemens-Straße 1 c, 91052 Erlangen

gegen

die Stadt Altenburg,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Markt 1, 04600 Altenburg

Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin

wegen

Kommunalrecht (ohne kommunales Abgabenrecht),
hier: Beschwerde nach § 123 VwGO

hat der 2. Senat des Thüringer Obergerverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Lindner, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Bathe und die an das Gericht abgeordnete Richterin am Verwaltungsgericht von Saldern

am 16. September 2008 **b e s c h l o s s e n** :

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Gera vom 23. Juli 2008 - 2 E 636/08 Ge - wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.

Der Streitwert wird unter gleichzeitiger Abänderung der erstinstanzlichen Streitwertfestsetzung für beide Rechtszüge auf jeweils 5.000,00 € festgesetzt.

G r ü n d e

I.

Die Antragstellerin - eine politische Partei - begehrt die Zulassung zur Nutzung der Stadthalle der Antragsgegnerin, um dort ihren Bundesparteitag durchführen zu können.

Die Antragsgegnerin regelt seit dem 1. März 2007 die Zulassung zur Nutzung ihrer Stadthalle "Goldener Pflug" in einer "Stadthallenbenutzungssatzung", die sie in der Zwischenzeit mehrfach geändert hat.

Mit Schreiben vom 2. Oktober 2007 beantragte die Antragstellerin bei der Antragsgegnerin die Zulassung zur Nutzung der Halle für die Durchführung ihres Bundesparteitages im Oktober bzw. November 2008. Die Antragsgegnerin teilte mit Schreiben vom 12. Oktober 2007 mit, dass nur für die Wochenenden 4./5. Oktober 2008 und 22./23. November 2008 noch keine Zulassungsanträge

vorlägen. Des Weiteren forderte sie die Antragstellerin auf, ihren Antrag bis zum 5. November 2007 zu vervollständigen und wies darauf hin, dass der Antrag als zurückgenommen gelte, wenn dieser Aufforderung nicht fristgerecht Folge geleistet werde.

Mit Schreiben vom 15. Oktober 2007 vervollständigte die Antragstellerin ihren Antrag. Sie teilte u. a. mit, dass beabsichtigt sei, einen neuen Parteivorstand zu wählen. Es stünden aber auch verschiedene Anträge zur Debatte und Abstimmung. Nachdem die Antragstellerin mit Schreiben vom 14. Dezember 2007 die Beantwortung ihrer Anfrage angemahnt hatte, teilte die Antragsgegnerin mit Schreiben vom 17. Dezember 2007 mit, dass die Veranstaltung der Antragstellerin für den 4./5. Oktober 2008 vorgemerkt sei und kündigte eine Entscheidung über den Zulassungsantrag spätestens für die 9. Kalenderwoche 2008 an.

Mit Schreiben vom 23. April 2008 fragte die Antragsgegnerin bei der Antragstellerin an, ob weiterhin die Absicht bestehe, den beantragten Bundesparteitag durchführen zu wollen. Dies bejahte die Antragstellerin mit Schreiben vom 25. April 2008. Zuvor hatte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die Stadt Bamberg durch Beschluss vom 18. April 2008 verpflichtet, der Antragstellerin ihre Stadthalle zur Durchführung eines Bundesparteitages im Mai 2008 zu überlassen. Danach führte die Antragstellerin am 24./25. Mai 2008 in Bamberg einen Bundesparteitag durch, auf dem sie ihren Bundesvorstand neu wählte.

Durch Bescheid vom 22. Mai 2008 lehnte die Antragsgegnerin den Antrag der Antragstellerin auf Zulassung zur Benutzung der Räume der Stadthalle für die Durchführung eines Bundesparteitages in der Zeit vom 4./5. Oktober 2008 ab. Diese Entscheidung wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die Stadthalle von Parteien bisher nur für Landesparteitage in Anspruch genommen worden sei. Die beabsichtigte Nutzung sei nach der Zweckbestimmung der Stadthalle (Widmung) unzulässig. Da die Antragstellerin ihren Bundesvorstand bereits auf dem Parteitag in Bamberg im Mai 2008 gewählt habe, sei davon auszugehen, dass zu dem beantragten Termin kein Parteitag, sondern nur eine Veranstaltung mit allgemeinen politischen Bezügen durchgeführt werden solle. Auch besitze die Antragstellerin nicht die erforderliche Zuverlässigkeit; sie habe es unterlassen, mitzuteilen, dass sie die Stadthalle nicht mehr zur Durchführung eines Bundesparteitages zur Wahl eines Parteivorstandes benötige.

Gegen diesen am 23. Mai 2008 zugestellten Bescheid hat die Antragstellerin am 29. Mai 2008 Widerspruch erhoben, den sie im Wesentlichen damit begründet, dass sie beabsichtige, im Jahre 2008 einen weiteren Bundesparteitag durchzuführen, um das Parteiprogramm zu überarbeiten. Der Umstand, dass im Mai 2008 bereits ein Parteitag mit Wahl des Bundesvorstandes stattgefunden hat, lasse nicht die Schlussfolgerung zu, dass in Altenburg nur eine Veranstaltung mit allgemeinen politischen Bezügen geplant sei. Es sei nicht ersichtlich, dass die Antragstellerin verpflichtet gewesen wäre, das veränderte Programm des geplanten Bundesparteitages von sich aus zu offenbaren. Der Parteitag solle nunmehr die Ersatzveranstaltung für den im Herbst 2007 ausgefallenen, in Oldenburg geplanten Parteitag sein.

Mit Schreiben vom 2. Juni 2008 teilte die Antragsgegnerin der Antragstellerin mit, dass dem Widerspruch nicht abgeholfen werden könne und das Verfahren an die Widerspruchsbehörde abgegeben worden sei. Eine Entscheidung über den Widerspruch liegt noch nicht vor.

In einem vom 16. Juli 2008 datierenden Vermerk in den Verwaltungsakten der Antragsgegnerin wird festgestellt, dass die Antragstellerin ursprünglich die Zulassung zu einem Wahlparteitag beantragt habe und nunmehr einen Programmparteitag durchführen wolle. Da der Antragstellerin durch Erlass des Bescheides vom 22. Mai 2008 die Verfügungsbefugnis zur Änderung ihres Zulassungsantrages vom Oktober 2007 entzogen sei, sei das Widerspruchsschreiben vom 28. Mai 2008 als neuer Antrag zu werten. Dies teilte die Antragsgegnerin der Antragstellerin mit Schreiben vom 16. Juli 2008 mit, forderte sie unter Fristsetzung bis zum 25. Juli 2008 zur Vervollständigung des Antrages auf und wies darauf hin, dass der Antrag als zurückgenommen gelte, wenn die verlangten Angaben nicht fristgerecht erfolgten.

Bereits am 9. Juli 2008 hat die Antragstellerin bei dem Verwaltungsgericht Gera um die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes nachgesucht und zur Begründung ihr Vorbringen im Widerspruchsverfahren wiederholt und vertieft.

Durch Beschluss vom 23. Juli 2008 - 2 E 636/08 Ge - hat das Verwaltungsgericht Gera den Antrag der Antragstellerin abgelehnt. Diese Entscheidung hat es im Wesentlichen damit begründet, dass die Antragsgegnerin zu Recht einen Nutzungsanspruch der Antragstellerin auf der Grundlage der

"Stadthallenbenutzungssatzung" verneint habe. Maßgebend sei die Satzung vom 19. Februar 2007 in der Fassung der am 28. Februar 2008 in Kraft getretenen zweiten Änderung der Benutzungssatzung vom 20. Februar 2008. Danach seien Parteien nur insoweit zur Nutzung berechtigt, soweit sich deren Organisationen auf das Gebiet des Freistaates Thüringen beschränken (Landesparteien, Landesverbände, Kreis- und Ortsverbände). Damit seien Bundesverbände politischer Parteien nicht zur Nutzung der Stadthalle der Antragsgegnerin berechtigt. Durchgreifende Bedenken gegen die satzungsrechtliche Einschränkung des Benutzerkreises bestünden nicht, da diese auch für andere Parteien gelte.

Am 25. Juli 2008 hat die Antragstellerin gegen den Beschluss Beschwerde erhoben, die sie im Wesentlichen damit begründet, dass die Antragsgegnerin sich auf die Änderung der Benutzungssatzung erstmalig im Eilverfahren in ihrem Schriftsatz vom 17. Juli 2008 berufen habe. Im Verwaltungsverfahren sei die Änderung der Satzung mit keinem Wort erwähnt worden. Es sei deshalb zu schlussfolgern, dass die Satzung nur im Hinblick auf das im Raum stehende Nutzungsbegehren geändert worden sei. Es handele sich um eine Einzelfallentscheidung zur Verhinderung einer Nutzung durch die Antragstellerin.

Die Antragstellerin formuliert keinen ausdrücklichen Antrag.

Die Antragsgegnerin beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie hält die Beschwerde und den zu Grunde liegenden Rechtsschutzantrag für unzulässig. Der Antragstellerin fehle mangels erforderlichen Antrages auf Zulassung zur Nutzung der Stadthalle das Rechtsschutzinteresse. Sie habe ihren vom 15. Oktober 2007 datierenden Antrag zugleich mit ihrem Widerspruchsschreiben vom 28. August 2008 zurückgenommen. Auch würde ein Obsiegen der Antragstellerin keinen rechtlichen Vorteil bringen, weil sie die zweimonatige Ladungsfrist bis zum 4./5. Oktober 2008 nicht mehr einhalten könne. Es fehle zudem an der Entscheidungsreife des Antrages, weil die Entscheidung über die Zulassung zur Benutzung der Stadthalle eines Stadtratsbeschlusses bedürfe. Der Antrag sei auch unbegründet. Für den Zulassungsantrag sei die 2. Satzungsänderung zu berücksichtigen. Diese treffe keine Einzelfallentscheidung zur Verhinderung einer

Nutzung durch die Antragstellerin. Durch die Regelungen seien alle Parteien im Sinne des § 2 Parteiengesetz - PartG - erfasst.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird verwiesen auf die Gerichtsakte dieses Verfahrens und die von der Antragsgegnerin vorgelegten Verwaltungsvorgänge (fünf Heftungen). Diese waren Gegenstand der Beratung.

II.

Die Beschwerde ist zulässig. Sie wurde form- und fristgerecht erhoben (vgl. §§ 146, 147 VwGO). Insbesondere genügt die Beschwerdebegründung noch den besonderen Anforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO. So hat die Antragstellerin substantiiert Gründe dargelegt, aus denen nach ihrer Auffassung die Entscheidung des Verwaltungsgerichts abzuändern oder aufzuheben ist. Der Zulässigkeit der Beschwerde steht auch nicht entgegen, dass der Beschwerdeschriftsatz keinen bestimmten Antrag enthält. Das Fehlen eines solchen ausdrücklich formulierten Antrags ist jedenfalls dann unschädlich, wenn aus dem Vortrag des Beschwerdeführers eindeutig zu entnehmen ist, was er mit dem Rechtsmittel anstrebt (vgl. Beschluss des Senats vom 15. März 2004 - 2 EO 893/03 - und zum entsprechenden Problem der Antragstellung im Berufungsverfahren, § 124a Abs. 3 Satz 4 VwGO: Urteil des Senats vom 16. September 2003 - 2 KO 647/02 -; BVerwG, Beschluss vom 7. März 2003 - 2 B 32/02 - juris und Urteil vom 30. Juni 1998 - 9 C 6.98 -, BVerwGE 107, 117; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 6. Juli 2001 - 8 S 268/01 -, NuR 2002, 411). Dies ist hier der Fall. Das Begehren der Antragstellerin kann im Beschwerdeverfahren in entsprechender Anwendung des § 88 VwGO dahingehend ausgelegt werden, dass die Antragsgegnerin unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Gera vom 23. Juli 2008 im Wege der einstweiligen Anordnung (§ 123 VwGO) verpflichtet werden soll, ihre Stadthalle der Antragstellerin zur Durchführung eines Bundesparteitages zum nächstmöglichen Zeitpunkt zur Verfügung zu stellen.

Jedoch ist die Beschwerde unbegründet.

1. Der Antrag der Antragstellerin ist entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin zulässig. Insbesondere fehlt nicht das erforderliche Rechtsschutzinteresse. Es liegt

ein Antrag der Antragstellerin auf Zulassung zur Nutzung der Stadthalle vor, der noch nicht bestandskräftig abgelehnt wurde (a). Auch kann die angestrebte gerichtliche Entscheidung die Rechtsposition der Antragstellerin verbessern (b).

a) Über den wirksamen Antrag ist weiter zu befinden. Diesen Antrag stellte die Antragstellerin mit Schreiben vom 2. Oktober 2007, zu dem sie auf Anforderung der Antragsgegnerin mit Schreiben vom 15. Oktober 2007 weitergehende Angaben machte. Der diesen Zulassungsantrag vom 2. Oktober 2007 ablehnende Bescheid der Antragsgegnerin vom 22. Mai 2008 ist auch nicht bestandskräftig, da die Antragstellerin am 29. Mai 2008 fristgerecht Widerspruch erhoben hat, über den noch nicht entschieden ist.

Die Antragstellerin hat ihren Antrag vom 2. Oktober 2007 auch nicht mit ihrem Schreiben vom 28. Mai 2008, mit dem sie Widerspruch erhob und diesen auch begründete, zurückgenommen. Für eine derartige Willensbestätigung bietet der Widerspruch der Antragstellerin entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin keinen Anhaltspunkt. Die Antragstellerin verfolgt ihren bisherigen Zulassungsantrag weiter, der darauf gerichtet ist, einen Bundesparteitag in der Stadthalle der Antragsgegnerin durchzuführen. Soweit nun nicht mehr die - schon in Bamberg durchgeführte - Wahl eines Parteivorstandes, sondern im Wesentlichen die Abhaltung eines "Programmparteitages" geplant ist, ändert dies nicht die Qualität der Veranstaltung als Bundesparteitag und damit auch nicht den Antragsgegenstand. Der Inhalt der Veranstaltung steht nicht zur Disposition der Antragsgegnerin und ist für diese nur insofern von Interesse, als diese in die Lage versetzt werden muss, zu prüfen, ob von der geplanten Veranstaltung Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen können. Da das Schreiben der Antragstellerin vom 28. Mai 2008 keine Rücknahme des Zulassungsantrages vom 2. Oktober 2007 enthält, ist auch kein Raum für die dann von der Antragsgegnerin in der Folge angenommene Rücknahmefiktion.

Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin steht dem Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 Abs. 2 VwGO auch nicht entgegen, dass nach § 8 Abs. 5 der Hauptsatzung der Antragsgegnerin eine Entscheidung des Stadtrates der Antragsgegnerin über die Bereitstellung der Stadthalle als öffentlicher Einrichtung erforderlich ist. Durch den Erlass der Stadthallenbenutzungssatzung ist diese Einrichtung grundsätzlich geöffnet und damit im Sinne des § 8 Abs. 5 der

Hauptsatzung zur Verfügung gestellt worden. Sollte darüber hinausgehend noch eine Einzelfallentscheidung des Stadtrates erforderlich sein, wofür der ablehnende Bescheid jedenfalls keinen Anhaltspunkt gibt, so wäre auch der Stadtrat als Organ der Antragsgegnerin (§ 22 Abs. 1 ThürKO) an die gerichtliche Entscheidung im Eilverfahren gebunden.

2. Das Verwaltungsgericht hat jedoch den Antrag der Antragstellerin zu Recht als unbegründet abgelehnt. Auch unter Berücksichtigung der innerhalb der Beschwerdefrist des § 147 VwGO dargelegten Gründe ist nicht davon auszugehen, dass der Antragstellerin ein Anspruch auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Sinne des § 123 VwGO zusteht.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Verwaltungsgericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands im Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Die Antragstellerin hat gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO Tatsachen glaubhaft zu machen, aus denen sich ergibt, dass ihm ein Anspruch, ein Recht oder ein sonstiges schützenswertes Interesse zusteht (Anordnungsanspruch). Ferner muss er glaubhaft machen, dass dieser Anspruch infolge einer Gefährdung durch vorläufige Maßnahmen gesichert werden muss, somit eine Eilbedürftigkeit besteht (Anordnungsgrund).

Für den Antrag besteht ein Anordnungsgrund (vgl. § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO). Die Sache ist eilbedürftig. Die Antragstellerin erstrebt mit ihrem Antrag, dass der von ihr geltend gemachte Benutzungsanspruch alsbald durchgesetzt wird; dies ist auch notwendig, da der Parteitag nach ihrem Vortrag spätestens für November 2008 vorgesehen ist und nur dann durchgeführt werden kann, wenn der Antragstellerin hinreichend Zeit für die Planung und Vorbereitung - insbesondere die fristgerechte Ladung der Mitglieder - verbleibt.

Die Antragstellerin hat jedoch keinen Anordnungsanspruch (vgl. § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO) glaubhaft gemacht, der es gebietet, die in der Hauptsache angestrebte Entscheidung ausnahmsweise vorwegzunehmen, weil wirkungsvoller Rechtsschutz auf andere Weise nicht erreicht werden kann.

Ein solcher Anspruch auf Benutzung der Stadthalle durch die Antragstellerin ergibt sich nicht aus § 14 Abs. 1 und 3 Thüringer Kommunalordnung - ThürKO -. Nach der vorgenannten Bestimmung sind juristische Personen und Personenvereinigungen im Rahmen der bestehenden Vorschriften berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen zu nutzen. Nach dem Sinn und Zweck dieser Bestimmungen und dem systematischen Zusammenhang zwischen Absatz 1 und Absatz 3 des § 14 ThürKO haben einen solchen Anspruch nur solche juristischen Personen und Personenvereinigungen, die ihren Sitz und ihren Tätigkeitsbereich schwerpunktmäßig in der Gemeinde haben (vgl. Senatsbeschluss vom 26. Oktober 2004 - 2 EO 1377/04 - juris Rn. 38). Diese Voraussetzungen erfüllt die Antragstellerin nicht.

Die Antragstellerin kann ihren geltend gemachten Benutzungsanspruch auch nicht auf den ihr als politischer Partei grundsätzlich zustehenden Gleichbehandlungsanspruch aus § 5 Abs. 1 Satz 1 Parteiengesetz - PartG - i. V. m. Art. 3 und Art. 21 Abs. 1 GG stützen. Danach sollen alle Parteien gleich behandelt werden, wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung gestellt hat.

Auch Kommunen als Träger öffentlicher Gewalt sind grundsätzlich verpflichtet, diesen Anspruch auf Gleichbehandlung der Parteien zu beachten (vgl. BVerwG, Urteile vom 24. Oktober 1969 - VII C 27.69 und 29.69 -, Buchholz 150 § 5 Nr. 2 und 3, vom 18. Juli 1969 - VII C 4.69 -, Buchholz 150 § 5 Nr. 1 und Beschluss vom 27. August 1991 - 7 B 19/91 - zit. nach juris; VGH Baden-Württemberg, Beschlüsse vom 18. Februar 1994 - 1 S 436/94 -, NVwZ 1994, 587 und vom 11. Mai 1995 - 1 S 1283/95 -, NVwZ-RR 1996, 681; Bayerischer VGH, Beschluss vom 5. Mai 1982 - 4 CE 82 A.898 -, BayVBl. 1984, 246; Niedersächsisches OVG, Beschlüsse vom 7. Juni 1985 - 2 B 36/85 - NJW 1985, 2347 und vom 28. Februar 2007 - 10 M 74/07 - NordÖR 2007, 164-165). Der nach den o. g. Vorschriften in diesem Rahmen grundsätzlich gegebene Zulassungsanspruch zu einer öffentlichen Einrichtung besteht jedoch nicht unbeschränkt. Vielmehr wird er durch den Zweck der öffentlichen Einrichtung begrenzt (vgl. Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 28. Februar 2007 - 10 M 74/07 - a. a. O. m. w. N.). Der Zweck der öffentlichen Einrichtung wird von der Gemeinde in der Regel in einer Benutzungssatzung (§ 20 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO), in einer Benutzungsordnung, einem Beschluss über die Widmung oder einer Widmung durch tatsächliches Überlassen festgelegt.

Die maßgebliche Fassung der Stadthallenbenutzungssatzung trägt den Zulassungsanspruch im vorliegenden Fall jedoch nicht.

Die Antragsgegnerin hat den Zweck ihrer öffentlichen Einrichtung - der Stadthalle - durch ihre Satzung über die Zulassung zur Benutzung der multifunktionalen Räume der Stadthalle "Goldener Pflug" - Stadthallenbenutzungssatzung - näher bestimmt.

Da die Antragstellerin hier eine Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung in Form einer Begünstigung begehrt, ist für die Beurteilung dieses geltend gemachten Anspruchs die Sach- und Rechtslage auf den Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung abzustellen. Gegenwärtig wird der Zweck der Stadthalle durch die "Stadthallenbenutzungssatzung" vom 19. Februar 2007 (Altenburger Amtsblatt Nr. 9/2007, S. 1) in der Fassung der Dritten Änderungssatzung vom 16. Juli 2008 (Altenburger Amtsblatt Nr. 30/2008 vom 23. Juli 2008, S. 2), die am 24. Juli 2008 in Kraft trat, bestimmt.

Die hier relevanten §§ 2 und 3 der Stadthallenbenutzungssatzung haben nunmehr folgende Fassung:

" § 2
Widmung, Entwidmung

(1) Die multifunktionalen Räume der Stadthalle "Goldener Pflug" dienen als öffentliche Einrichtungen der Stadt Altenburg dem kulturellen, gesellschaftlichen, gewerblichen und politischen Leben der Stadt. Sie stehen für Kongresse, Tagungen, Seminare, Versammlungen, Vorträge, Schulungen, öffentliche Vergnügungen, Betriebs-, Familien-, und Vereinsfeiern sowie Modeschauen, Ausstellungen, Produktpräsentationen und sonstige Veranstaltungen zur Verfügung, soweit sie nicht für den Verwaltungsgebrauch der Stadt benötigt werden (Eigengebrauch).

(2) Abweichend von Abs. 1 dürfen die multifunktionalen Räume der Stadthalle "Goldener Pflug" durch Nutzungsberechtigte im Sinne des § 3 Abs. 3 dieser Satzung nur für solche Veranstaltungen benutzt werden,

a) die organisatorischen oder internen Zwecken im Sinne des § 9 Parteiengesetzes dienen (z.B. Parteitage, Hauptversammlungen, Mitgliederversammlungen zur Aufstellung von Kandidaten für bevorstehende Wahlen, parteiinterne Veranstaltungen zu Programmentwürfen, etc. pp), und

b) die einen konkreten regional- oder landespolitischen Bezug zum Altenburger Land oder des Freistaates Thüringen aufweisen.

(3)...

§ 3
Nutzungsberechtigte

(1) Die Einwohner der Stadt Altenburg sowie die im Stadtgebiet ansässigen juristischen Personen und Personenvereinigungen sind berechtigt, die multifunktionalen Räume der Stadthalle "Goldener Pflug" nach Maßgabe der Bestimmungen dieser Satzung zu nutzen.

(2) Auswärtigen natürlichen oder juristischen Personen oder Personenvereinigungen kann die Benutzung der multifunktionalen Räume der Stadthalle "Goldener Pflug" gestattet werden.

(3) Parteien im Sinne des § 2 des Parteiengesetzes, Wählervereinigungen oder Wählergruppen sind zur Benutzung der multifunktionalen Räume der Stadthalle "Goldener Pflug" berechtigt."

In Anwendung dieser Fassung der Benutzungssatzung wird der von der Antragstellerin geplante Bundesparteitag nicht vom Zweck der Stadthalle gedeckt, weil der nach § 3 Abs. 3 i. V. m. § 2 Abs. 2 Buchst. b) Stadthallenbenutzungssatzung erforderliche landes- bzw. regionalpolitische Bezug fehlt.

Es bestehen keine rechtlichen Bedenken, dass diese satzungsrechtliche Beschränkung des Zwecks der Stadthalle, die die Nutzung zur Durchführung von Bundesparteitagen ausschließt, wirksam ist.

Die Regelung verstößt nicht offenkundig gegen den von der Antragsgegnerin bei der Überlassung der Stadthalle an Parteien zu beachtenden Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Art. 21 GG (zum Prüfungsmaßstab für Satzungen im Eilverfahren, vgl. nur ThürOVG, Beschlüsse vom 27. Februar 2008 - 4 EO 355/05 - juris und vom 23. April 1998 - 4 EO 6/97 - ThürVBl. 1998, S. 184). Dieser Grundsatz verlangt nicht, dass Gemeinden politischen Parteien Veranstaltungsräume bereitstellen, wenn gewährleistet bleibt, dass diese nicht völlig von der Möglichkeit, parteipolitische Veranstaltungen durchzuführen, ausgeschlossen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Juli 1969 - BVerwG VII C 56.68 - BVerwGE 32, 333 < 336 >; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 28. Februar 2007 - 10 M 74/07 - NordÖR 2007, 164 < 165 >). Stellt jedoch ein Träger öffentlicher Gewalt - wie hier - eine öffentliche Einrichtung Parteien zur Verfügung, gebietet es der Gleichbehandlungsgrundsatz, alle Parteien gleich zu behandeln (vgl. z. B. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 27. Juli 1990 - 15 A 2410/88 - NVwZ-RR 1991, 508-509). Dies gilt auch bei einer Begrenzung der Nutzbarkeit einer öffentlichen Einrichtung durch eine Satzungsregelung.

Da die Antragsgegnerin hier allen politischen Parteien im Sinne des Art. 21 GG die Nutzung ihrer Stadthalle für die Durchführung von Bundesparteitagen verwehrt, kommt ein offenkundiger Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot des § 5 Abs. 1

Satz 1 PartG nicht in Betracht. Es bleibt bei der Gleichbehandlung deshalb auch dann, falls die Antragsgegnerin durch den Zulassungsantrag der Antragstellerin zu der Satzungsänderung veranlasst wurde. Ab Inkrafttreten der Satzungsänderung sind damit alle Parteien der Begrenzung des Zwecks unterworfen.

Es gibt zudem keine Anhaltspunkte dafür, dass diese Begrenzung unverhältnismäßig sein könnte. Bei der Stadthalle handelt es sich um eine kommunale öffentliche Einrichtung, die in erster Linie den Einwohnern der Antragsgegnerin zugute kommen soll. Angesichts der Größe der Antragsgegnerin, einer Stadt mit ca. 37.000 Einwohnern (Stand Ende 2007), bietet deshalb das durch den Antrag der Antragstellerin möglicherweise erstmalig in den Blick geratene Anliegen, Bundesverbände von Parteien für Großveranstaltungen von der Nutzung auszuschließen, keinen Anlass, eine unverhältnismäßige Beschränkung zu erwägen.

Einer Anwendbarkeit der aktuellen Fassung der Stadthallenbenutzungssatzung steht auch das materielle Recht nicht entgegen. Zwar galt im Zeitpunkt der Antragstellung mit Schreiben vom 2. Oktober 2007 eine Fassung der Stadthallensatzung, nach der die Nutzung für Bundesparteitage nicht ausgeschlossen war (a). Das materielle Recht gebietet es jedoch nicht, die Satzung in der im Zeitpunkt der Antragstellung noch geltenden Fassung anzuwenden. Auf eine unzulässige Änderung einer Verwaltungspraxis kann sich die Antragstellerin insoweit nicht berufen (b). Auch Gründe des Vertrauensschutzes gebieten nicht, dass der Antragstellerin noch die frühere Rechtslage zugute kommt (c).

a) Das Nutzungsrecht wurde seit Februar 2007 mehrfach neu gefasst. Erstmals regelte die Antragsgegnerin den Zweck der Stadthalle in ihrer "Satzung über die Zulassung zur Benutzung der multifunktionalen Räume der Stadthalle "Goldener Pflug" " - Stadthallenbenutzungssatzung - vom 19. Februar 2007 (Altenburger Amtsblatt Nr. 9/2007 vom 28. Februar 2007, S. 1) mit Wirkung vom 1. März 2007. Nach § 3 Abs. 3 dieser ursprünglichen Fassung der Stadthallenbenutzungssatzung waren

"Parteien im Sinne des § 2 des Parteiengesetzes, Wählervereinigungen oder Wählergruppen ... zur Benutzung der multifunktionalen Räume der Stadthalle "Goldener Pflug" berechtigt".

Eine Beschränkung der Benutzung auf Landes- und Regionalverbände und einen damit verbundenen Ausschluss von Bundesverbänden enthielt diese Regelung zum Nutzungsberechtigten nicht.

Durch die "Erste Satzung zur Änderung der Satzung über die Zulassung zur Benutzung der multifunktionalen Räume der Stadthalle "Goldener Pflug" " vom 22. Oktober 2007 (Altenburger Amtsblatt Nr. 44/2007 vom 30. Oktober 2007, S. 1) wurde in § 3 der Stadthallenbenutzungssatzung folgende Regelung als Abs. 2 eingefügt:

"Abweichend von Abs. 1 dürfen die multifunktionalen Räume der Stadthalle "Goldener Pflug" durch Nutzungsberechtigte im Sinne des § 3 Abs. 3 dieser Satzung ausschließlich zum Zwecke der Durchführung organisatorischer oder interner Veranstaltungen (z.B: Parteitage, Hauptversammlungen, Mitgliederversammlungen zur Aufstellung von Kandidaten für bevorstehende Wahlen, parteiinterne Veranstaltungen zu Programmwürfen, etc. pp) benutzt werden."

Diese Regelung trat am 31. Oktober 2007 in Kraft (vgl. Art. 2 der 1. Änderungssatzung) und schloss nicht die Nutzung durch eine Partei für einen Bundesparteitag aus.

Erst durch die "Zweite Satzung zur Änderung der Satzung über die Zulassung zur Benutzung der multifunktionalen Räume der Stadthalle "Goldener Pflug" " vom 20. Februar 2008 (Amtsblatt Nr. 9/2008 vom 27. Februar 2008, S. 2) wurde die Benutzung der Stadthalle durch Bundesverbände politischer Parteien durch folgende Neufassung des § 3 Abs. 3 der Stadthallenbenutzungssatzung mit Wirkung vom 28. Februar 2008 ausgeschlossen:

§ 3
Nutzungsberechtigte

...

(3) Parteien im Sinne des § 2 Parteiengesetzes, Wählervereinigungen oder Wählergruppen sind zur Benutzung der multifunktionalen Räume der Stadthalle "Goldener Pflug" nur insoweit berechtigt, als dass sich deren Organisation auf das Gebiet des Freistaates Thüringen beschränkt (Landesparteien, Landesverbände, Kreis- und Ortsverbände)."

Diese in § 3 Abs. 3 der Stadthallenbenutzungssatzung in der Fassung der Zweiten Änderungssatzung enthaltene Regelung zum Ausschluss von Bundesparteien, auf die auch das Verwaltungsgericht in der angefochtenen Entscheidung abgestellt hat, wurde durch die Dritte Änderungssatzung vom 16. Juli 2008 nicht verändert, sondern

in § 2 Abs. 2b der Stadthallenbenutzungssatzung mit anderen Worten inhaltlich beibehalten.

b) Entgegen der Auffassung der Antragstellerin erfordert das Gebot der Gleichbehandlung nicht, noch die Rechtslage bei Antragstellung und damit die Ursprungsfassung der Stadthallenbenutzungssatzung zugrunde zu legen.

Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass ein bereits gestellter Antrag einer politischen Partei auf Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung, die politischen Parteien in der Vergangenheit durch tatsächliche Überlassung - also ohne satzungsrechtliche Regelung - zur Verfügung gestellt wurde, nach bisher geltenden Grundsätzen beschieden werden muss, wenn sich nach Antragstellung die Überlassungspraxis ändert (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. März 1969 - VII C 49.67 - BVerwGE 31, 368-372); dies lässt sich jedoch nicht auf den Fall der Regelung des Nutzungszwecks durch Satzung übertragen. Die durch tatsächliche Überlassung getroffene Zweckbestimmung lässt sich für die Zukunft jederzeit ohne Einhaltung besonderer Verfahrensbestimmungen ändern. Aus diesem Grund erscheint es geboten, einen Zulassungsanspruch, der nur durch tatsächliche Verwaltungspraxis und eine damit einhergehende Ermessensbindung konkretisiert wurde, schon bei Antragstellung aus Gleichbehandlungsgründen als schutzwürdig einzustufen.

So liegt es hier im Fall der Nutzungsregelung durch Satzung nicht. Der Zulassungsanspruch ist in diesen Fällen nicht nur durch tatsächliche Verwaltungspraxis, sondern durch einen Rechtssatz geregelt. Der Betroffene hat im Rahmen der Verfügbarkeit Anspruch auf Zugang, wenn er die in der Satzung geregelten Zulassungsvoraussetzungen erfüllt; er muss zur Nutzung zugelassen werden, soweit die Satzung dies gebietet. Allein diese abstrakt-generelle Regelung durch den gesetzlich legitimierten autonomen Satzungsgeber bestimmt den Umfang der Zulassung. Der Anspruch steht von vornherein unter dem Vorbehalt einer Änderung durch den Satzungsgeber, der seinerseits dafür die Verfahrensvorschriften des § 21 ThürKO zu beachten hat.

c) Auch Grundsätze des Vertrauensschutzes streiten nicht dafür, noch die frühere Rechtslage bei Antragstellung anzuwenden. Es kann ebenso wenig angenommen werden, dass die Satzungsänderung wegen Fehlens einer entsprechenden

Übergangsregelung für schon gestellte Anträge im Ergebnis einer verfassungskonformen Auslegung im Verfahren unberücksichtigt zu bleiben hätte.

Die Antragsgegnerin regelt die Benutzung ihrer Stadthalle seit dem 1. März 2007 durch Satzung, also einem Gesetz im materiellen Sinne. Jede Änderung dieser (im Rang unter dem Landesgesetz stehenden) Vorschrift hat eine Änderung der Rechtslage, die einer Entscheidung über einen bereits gestellten Antrag zugrunde zu legen ist, zur Folge. Enthält eine ändernde Vorschrift wie hier keine Übergangsregelung, erfasst diese grundsätzlich auch auf vor Inkrafttreten dieser Bestimmung gestellte und bei Inkrafttreten noch nicht endgültig beschiedene Genehmigungsanträge. Dies ergibt sich aus dem im intertemporalen Verwaltungsrecht allgemein geltenden Grundsatz, dass neues Verfahrensrecht und materielles Recht vom Zeitpunkt seines Inkrafttretens an regelmäßig auch anhängige Verfahren erfasst (vgl. BVerwG, Urteile vom 4. September 2007 - 1 C 21/07 - BVerwGE 129, 243-251, vom 7. Juli 1989 - 8 C 85/87 - NJW 1990, 590-592 und vom 26. März 1985 - 9 C 47/84 - NVwZ 1986, 45-46; Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 4. März 2004 - 3 KO 1149/03 - ThürVBl. 2004, S. 280-284; Bayerischer-VGH, Beschluss vom 6. Dezember 2005 - 5 C 05.2589 - juris; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Auflage 2001, Rn. 3 zu § 96 VwVfG; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 1, 11. Aufl., § 27 Rn. 5, Kopp, Grundsätze des intertemporalen Verwaltungsrechts, SGB 1993, S. 593-602).

Etwas anderes ist hier auch nicht ausnahmsweise aus Vertrauensschutzgesichtspunkten geboten. Weder musste die Antragsgegnerin bei Erlass der Zweiten Änderungssatzung, mit der sie erstmalig für alle Parteien die Durchführung von Bundesparteitagen in der Stadthalle ausschloss, abstrakt von einer schutzwürdigen Vertrauensposition für bereits laufende Verwaltungsverfahren ausgehen, noch ist konkret bezogen auf die Antragstellerin ersichtlich, dass diese sich darauf berufen kann bzw. beruft.

Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz geht nicht soweit, die Staatsbürger (bzw. wie hier von diesen gegründete Vereinigungen) vor jeder Enttäuschung zu bewahren (vgl. BVerfG, Entscheidungen vom 11. Oktober 1962 - 1 BvL 22/57 - BVerfGE 14, 288 < 299 >, vom 16. Oktober 1968 - 1 BvL 7/62 - BVerfGE 24, 220 < 230 > und vom 2. Februar 1977 - 1 BvR 79/70 u. a. - BVerfGE 43, 242 < 291 >). Schutzwürdig ist von Verfassungs wegen überhaupt nur das betätigte Vertrauen,

also die "Vertrauensinvestition", die zur Erlangung einer Rechtsposition geführt hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Mai 1987 - 1 BvR 724/81 u. a. - BVerfGE 75, 246-283). Das in der Stadthallenbenutzungssatzung vom 1. März 2007 ausdrücklich geregelte Zulassungsverfahren war und ist generell nicht geeignet, eine schutzwürdige Vertrauensposition entstehen zu lassen, bevor eine positive Zulassungsentscheidung ergangen ist. Vor diesem Hintergrund erscheinen jedenfalls die Investitionen, die ein Betroffener nur im Hinblick darauf tätigt, dass ein Zulassungsantrag gestellt wurde, nicht schutzwürdig. Die Antragstellung selbst schützt den Betroffenen nicht vor für ihn negativen Änderungen der Rechtslage.

Unabhängig davon macht die Antragstellerin im konkreten Fall aber auch nicht geltend, über die bloße Antragstellung hinausgehend schon besondere Vorbereitungen für den Parteitag getroffen zu haben, die aus verfassungsrechtlichen Gründen - ausnahmsweise bei noch nicht abgeschlossenen Lebenssachverhalten - schutzwürdig sein könnten. Solche Anhaltspunkte sind auch ansonsten nicht ersichtlich. Primärrechtsschutz - die Nutzung der Stadthalle für den Bundesparteitag zuzulassen - scheidet daher aus.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Festsetzung des für die Kostenberechnung maßgebenden Streitwertes beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47, § 53 Abs. 3 Nr. 1 und § 52 Abs. 2 des Gerichtskostengesetzes (GKG). Da das Begehren der Antragstellerin auf eine Vorwegnahme der Hauptsache hinaus läuft, besteht keine Veranlassung, den Auffangstreitwert zu halbieren, obwohl es sich hier um ein Eilverfahren handelt. Der Senat macht von der ihm durch § 63 Abs. 3 Satz 1 GKG eingeräumten Befugnis Gebrauch, aus diesem Grund auch den Streitwert für das erstinstanzliche Verfahren zu ändern.

Hinweis:

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Lindner

Bathe

von Saldern