VGH München, Beschluss v. 19.03.2021 – 4 CE 21.809

Titel:

Zulassung zu einem Veranstaltungsraum

Normenketten:

VwGO § 123, § 146
GG Art. 8
GO Art. 21
12. BayIfSMV § 5, § 7

Leitsätze:

1. Der Zugangsanspruch nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GO besteht lediglich nach Maßgabe der bestehenden allgemeinen Vorschriften, die die Gemeinde für ihre einer öffentlichrechtlichen Nutzung unterstellte Einrichtung trifft und die einschränkende Bestimmungen enthalten können. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)
2. Es ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn aus Gründen des ebenfalls verfassungsrechtlich begründeten Infektionsschutzes (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) Veranstaltungsräume vorübergehend nicht für öffentliche Veranstaltungen mit signifikantem Publikumsverkehr zur Verfügung gestellt werden. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)
3. Es beteht keine Verpflichtung, Versammlungen nach Art. 8 Abs. 1 GG in öffentliche Einrichtungen, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind, zuzulassen. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung, Kapazitätserschöpfung, infektionsschutzrechtliches Veranstaltungsverbot, Zulassungsanspruch, öffentliche Einrichtung, signifikanter Publikumsverkehr, Vergabepraxis, Hygienekonzept

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 17.03.2021 – M 7 E 21.1055

Fundstellen:

BayVBl 2022, 124
LSK 2021, 10449

Tenor

I. Die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 17. März 2021 wird zurückgewiesen.

II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens als Gesamtschuldner.

III. Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Antragsteller begehren im Wege der einstweiligen Anordnung die Verpflichtung der Antragsgegnerin, ihnen die Zulassung zu einem Veranstaltungsraum zu verschaffen.

2
Die Antragsteller beantragten im Januar 2021 bei der Antragsgegnerin die Genehmigung zur Durchführung einer Veranstaltung mit dem Titel „Apartheid durch den Staat Israel: Das Wegschauen der deutschen Politik“ mit 50 Teilnehmern am Samstag, den 20. März 2021 von 14 bis 18 Uhr im Carl-Amery-Saal im Gasteig in München, hilfsweise in einem anderen geeigneten Raum im Gasteig. Die Antragsgegnerin erteilte in der Folgezeit keine entsprechende Genehmigung und verwies zur Begründung u.a. auf die Vorgaben der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (BayIfSMV) in der jeweils geltenden Fassung.

3
Am 26. Februar 2021 stellten die Antragsteller beim Verwaltungsgericht München einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Das Verwaltungsgericht lehnte den Eilantrag mit Beschluss vom 17. März 2021 ab. Hiergegen wenden sich die Antragsteller mit ihrer Beschwerde. Sie beantragen,

4
unter Aufhebung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts München vom 17. März 2021

5
1. die Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung zu verpflichten, der Antragstellerin und dem Antragsteller für die Durchführung der Veranstaltung „Apartheid durch den Staat Israel: Das Wegschauen der deutschen Politik“ am 20. März 2021 von 14:00 bis 18:00 Uhr den Carl-Amery-Saal im Gasteig München, Rosenheimer Str. 5, 8..1667 München,

6
hilfsweise einen anderen Raum zum Termin am 20. März 2021, oder zum 17. April 2021, oder zum 22. Mai 2021 oder zum 19. Juni 2021 oder einem anderen verfügbaren Termin im Gasteig München im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten zu den üblichen Bedingungen durch Einwirkung auf die Gasteig München GmbH zu verschaffen,

7
2. weiter hilfsweise die Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung zu verpflichten, der Antragstellerin und dem Antragsteller für die Durchführung der Veranstaltung den Saal in der 3. Etage (großer Saal) des Literaturhauses (Salvatorplatz 1, 8..0333 München), hierzu hilfsweise den Konferenzraum des Baureferats 8 (Friedensstraße 40) zu beschaffen,

8
3. weiter hilfsweise zu Antrag zu 2. die Antragsgegnerin im Wege ei ner einstweiligen Anordnung zu verpflichten, der Antragstellerin und dem Antragsteller für die Durchführung der Veranstaltung die Grütznerstube im Alten Rathaus (Mariannenplatz, München), den Großen Saal im Eine Welt Haus, die Gepäckhalle im Giesinger Bahnhof oder den Konferenzraum im Baureferat zu verschaffen.

9
Die Antragsgegnerin beantragt,

10
die Beschwerde zurückzuweisen.

11
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten verwiesen.

II.

12
1. Die zulässige Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 17. März 2021 bleibt in der Sache ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO hinsichtlich des Hauptantrags (Nr. 1) für eine Veranstaltung am 20. März 2021 zu Recht mit der Begründung abgelehnt, dass ein Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht wurde (dazu a). Soweit die Antragsteller hilfsweise einen Zugangsanspruch für andere Termine und andere Veranstaltungsorte geltend machen, hat das Verwaltungsgericht zutreffend ein Rechtsschutzbedürfnis verneint, da es an einer vorherigen Antragstellung bei der Antragsgegnerin fehlt (dazu b); zudem wurde auch insoweit kein Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht (dazu c und d). Die von den Antragstellern fristgerecht dargelegten Beschwerdegründe, die gemäß § 146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO den Prüfungsrahmen für den Senat bilden, rechtfertigen keine andere Beurteilung.

13
a) Das Verwaltungsgericht hat einen Anspruch der Antragsteller aufgrund von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GO für eine Veranstaltung am 20. März 2021 in einem der Räume des Gasteigs zum einen wegen fehlender Kapazitäten an diesem Tag, zum anderen wegen einer coronabedingten Einschränkung der Zugangsgewährung („Vergabepraxis“) der Antragsgegnerin verneint. Die Beschwerdebegründung setzt sich

insoweit mit der Begründung des Verwaltungsgerichts bereits nicht im Sinne des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO auseinander.

14
Das Verwaltungsgericht (BA S. 13 f.) hat die Aussage der Gasteig München GmbH in einer E-Mail an die Antragsteller vom 26. Januar 2021, wonach am 20. März 2021 keine Kapazitäten im Gasteig mehr frei seien, als glaubhaft angesehen. Für die Glaubhaftigkeit dieser Aussage spreche bereits die sofortige explizite Nachfrage, ob aus Veranstaltersicht auch ein anderer Termin für die Durchführung der Veranstaltung in Betracht komme. Da eine anderweitige Belegung nicht zwingend eine Belegung im Sinn einer Veranstaltung mit signifikantem Publikumsverkehr voraussetze, würde der Glaubhaftigkeit dieser Angaben auch nicht entgegenstehen, dass derzeit aufgrund des Veranstaltungsverbots nach § 5 der 12. BayIfSMV öffentliche Veranstaltungen im Gasteig nicht stattfänden.

15
Die Antragsteller behaupten lediglich, hinsichtlich der Verfügbarkeit des Carl-AmerySaals am 20. März 2021 habe die Antragsgegnerin keine Angaben gemacht, ohne sich mit der vorstehenden Bewertung des Verwaltungsgerichts auseinanderzusetzen. Sie meinen weiter, laut Aussage der Gasteig München GmbH seien der Kleine Konzertsaal und die Blackbox am 20. März 2021 frei. Diese Aussage ist insoweit missverständlich, als nach Angaben der Antragsgegnerin in einem Schreiben vom 15. März 2021 diese beiden Räume am 20. März 2021 in der Zeit von 14:00 bis 18:00 Uhr nicht mehr anderweitig reserviert sind, da § 5 der 12. BayIfSMV die Durchführung von Veranstaltungen am 20. März 2021 grundsätzlich untersage. Dies spricht dafür, dass für diesen Tag Reservierungen für Veranstaltungen vorlagen, die lediglich aufgrund des genannten Veranstaltungsverbots nicht durchgeführt werden können. Gegebenenfalls hätten die Antragsteller keinen Anspruch darauf, vorrangig zu den bereits frühzeitiger vorliegenden Reservierungen einen der beiden Räume zur Verfügung gestellt zu erhalten.

16
Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht (BA S. 14 f.) den von den Antragstellern geltend gemachten Zulassungsanspruch auch deshalb verneint, weil gemäß der derzeitigen Vergabepraxis für Räumlichkeiten im Gasteig keine öffentlichen Veranstaltungen mit signifikantem Publikumsverkehr zugelassen würden. Die Ablehnung eines Zulassungsantrags komme insbesondere dann in Betracht, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte die Gefahr bestehe, dass es im Rahmen der begehrten Nutzung zu einer Gefährdung der Einrichtung, ihrer Besucher oder der Veranstaltungsteilnehmer selbst komme. Das Verwaltungsgericht hat weiter näher begründet, inwieweit diese vorübergehende Einschränkung der Vergabepraxis sachlich gerechtfertigt und auch unter Grundrechtsaspekten nicht zu beanstanden sei. In diesem Zusammenhang hat es auch ausgeführt, dass insbesondere die Versammlungsfreiheit kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten verschaffe und dem Bürger insbesondere keinen Zutritt zu Orten gewähre, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich seien oder zu denen schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt werde.

17
Die Bewertung des Verwaltungsgerichts, wonach eine vorübergehende Einschränkung der Zulassung zu Einrichtungen der Antragsgegnerin grundsätzlich wegen pandemiebedingten Gefahren u.a. für Besucher und Veranstaltungsteilnehmer in Betracht kommt, wird durch die Beschwerdebegründung nicht in Zweifel gezogen. Die Antragsteller haben auch nicht substantiiert in Frage gestellt, dass öffentliche Veranstaltungen mit signifikantem Publikumsverkehr derzeit in den Räumen des Gasteigs nicht zugelassen werden. Es ist nicht ersichtlich, dass die von ihnen genannten stattfindenden Veranstaltungen - eine Performance auf dem Gasteig-Dach und eine Fotoausstellung - dieser Kategorie entsprechen würden. Die Antragsgegnerin hat in der Beschwerdeerwiderung zudem erklärt, dass bei der Kunstaktion auf dem Gasteig-Dach jeweils maximal eine einzelne Person Zutritt zum Sonnenaufgang bzw. Sonnenuntergang erhält. Auch haben die Antragsteller nicht schlüssig dargelegt, dass die von ihnen geplante Veranstaltung mit 50 Teilnehmern - oder nach späteren Angaben z.B. im Hygienekonzept vom 12. März 2021 mit 30 Personen - keinen signifikanten Publikumsverkehr verursachen würde; dass es sich nur um geladene Gäste handeln soll, ändert nichts an deren Begegnungen in und im Umfeld des Veranstaltungsortes.

18
Die Antragsteller meinen im Wesentlichen, der Zugangsanspruch nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GO sei gegenüber der Untersagung von Veranstaltungen gemäß § 5 der 12. BayIfSMV vorrangig; letztgenannte

Regelung sei im Lichte des Art. 8 Abs. 1 GG auszulegen. Der Anspruch nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GO dürfe nicht mit Verweis auf die Pandemieregelungen ausgesetzt werden, sondern sei im Zusammenspiel mit dem Widmungszweck der öffentlichen Einrichtungen und den Grundrechten der Antragsteller anzuwenden. Die Antragsteller hätten ein ausführliches Hygienekonzept vorgelegt; ein pandemiebedingtes Veranstaltungsverbot sei nicht verhältnismäßig. Außerdem genieße die Versammlung nach Art. 8 Abs. 1 GG besonderen Schutz, sodass nicht § 5, sondern § 7 Abs. 2 der 12. BayIfSMV anzuwenden sei.

19
Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Der Zugangsanspruch nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GO besteht lediglich nach Maßgabe der bestehenden allgemeinen Vorschriften, die die Gemeinde für ihre einer öffentlichrechtlichen Nutzung unterstellte Einrichtung trifft und die einschränkende Bestimmungen enthalten können (vgl. dazu näher Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, BayGO, Stand Februar 2020, Art. 21 Rn. 11). Eine solche, vorübergehend im Hinblick auf die Corona-Pandemie geltende Bestimmung hat das Verwaltungsgericht in der Einschränkung der Vergabepraxis gesehen. Die Antragsteller haben nicht in Zweifel gezogen, dass eine solche vorübergehende Regelung grundsätzlich rechtlich zulässig sein kann. Es ist auch grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn aus Gründen des ebenfalls verfassungsrechtlich begründeten Infektionsschutzes (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) Veranstaltungsräume vorübergehend nicht für öffentliche Veranstaltungen mit signifikantem Publikumsverkehr zur Verfügung gestellt werden. Die Bewertung des Verwaltungsgerichts, diese Einschränkung sei sachlich gerechtfertigt, um die Sicherheit des eingeschränkten Dienstbetriebs zu gewährleisten, Begegnungen und Ansammlungen auf den öffentlichen Verkehrswegen in und um den Gasteig möglichst zu vermeiden und somit das Ansteckungsrisiko für die in Räumlichkeiten der öffentlichen Einrichtung befindlichen Personen möglichst gering zu halten, ist nachvollziehbar. Diese Zugangsbestimmung der Antragsgegnerin muss auch keine Ausnahmeregelung für Veranstaltungen im Sinne des Art. 8 GG vorsehen, wie die Antragsteller meinen. Zunächst ist die Antragsgegnerin nicht im Hinblick auf § 7 Abs. 2 der 12. BayIfSMV verpflichtet, Versammlungen nach Art. 8 Abs. 1 GG in ihren Einrichtungen zuzulassen; die Antragsgegnerin ist grundsätzlich nicht gehindert, aufgrund einer Gefährdungsabschätzung und -abwägung und unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes eine Nutzung ihrer Einrichtungen auszuschließen, auch soweit diese nach dieser Verordnung zulässig wäre. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gewährt dem Bürger keinen Zutritt zu Orten, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind (BVerfG, B.v. 9.12.2020 - 1 BvR 2734/20 - juris Rn. 10). Bei den von den Antragstellern angefragten Veranstaltungsräumen handelt es sich nicht um allgemein zugängliche Orte, da der Zugang einer vorherigen Zulassung des Einrichtungsträgers bedarf und nur für einzelne, begrenzte Zwecke im Rahmen der Widmung eröffnet ist (vgl. BVerfG, U.v. 22. 2.2011 - 1 BvR 699/06 - juris Rn. 69). Im Übrigen ist es auch vor dem Hintergrund, dass der Gasteig derzeit nicht gemäß seiner Zweckbestimmung als Kulturstätte (vgl. § 23 Abs. 1 der 12. BayIfSMV) und für Tagungen, Kongresse, Messen und vergleichbare Veranstaltungen (vgl. § 15 der 12. BayIfSMV) genutzt werden kann, nachvollziehbar, dass die Einrichtung generell für Veranstaltungen mit größerem Publikumsverkehr geschlossen bleibt. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Durchführung der von den Antragstellern geplanten Veranstaltung durch den fehlenden Zugang zu Veranstaltungsräumen der Antragsgegnerin erheblich erschwert würde. Die Antragsteller weisen selbst darauf hin, dass sie ihre Veranstaltung auch im Wege einer OnlineÜbertragung durchführen könnten. Zudem ist nicht erkennbar, dass sie auf die Räumlichkeiten der Antragsgegnerin angewiesen wären, weil keine anderen Räume anmietbar wären.

20
Unabhängig von den vorstehenden Erwägungen hat die Antragsgegnerin in der Beschwerdeerwiderung nachvollziehbar dargelegt, dass das von den Antragstellern vorgelegte Hygienekonzept fachliche Mängel aufweist. Vor diesem Hintergrund bestünde selbst dann kein Anordnungsanspruch, wenn - entgegen den vorstehenden Erwägungen - von einem grundsätzlichen Zugangsanspruch der Antragsteller auszugehen wäre. Auch der von den Antragstellern in Bezug genommene § 7 Abs. 2 BayIfSMV setzt in Nr. 4 ein solches Konzept voraus.

21
b) Das Verwaltungsgericht (BA S. 20 f.) hat die Hilfsanträge der Antragsteller betreffend andere Termine (außer den 20. März 2021) und andere Veranstaltungsorte (mit Ausnahme des Gasteigs) als unzulässig bewertet, da diese zuvor keinen entsprechenden Antrag bei der Antragsgegnerin gestellt haben und deshalb insoweit ein Rechtsschutzbedürfnis fehle.

22

Die Antragsteller halten dem sinngemäß entgegen, dass die Antragsgegnerin solche Anträge absehbar ablehnen würde, weil sie aufgrund eines Stadtratsbeschlusses jede Vermietung verweigere und die Dauer eines solchen abgestuften Verfahrens die Durchführung einer Veranstaltung auf ein fernliegendes Datum verschiebe. Dies überzeugt nicht. Eine vorherige Antragstellung bei der Antragsgegnerin ist schon zur Klärung erforderlich, inwieweit die jeweiligen Einrichtungen für die jeweilige Veranstaltung (u.a. nach ihrer Zweckbestimmung) geeignet sind und ob diese an dem betreffenden Termin noch zur Verfügung stehen. Auch ist nicht ersichtlich, weshalb nicht mit einer zeitnahen Entscheidung der Antragsgegnerin über einen solchen Antrag zu rechnen wäre.

23
Der rechtliche Mangel einer fehlenden vorherigen Antragstellung bei der Antragsgegnerin ist auch in Bezug auf andere Veranstaltungsorte als den Gasteig nicht dadurch beseitigt worden, dass die Antragsteller am 17. März 2021 bei der Antragsgegnerin noch kurzfristig am 17. März 2021 - als Reaktion auf den angefochtenen Beschluss - einen entsprechenden Antrag gestellt haben. Es war schon keine hinreichende Zeit für die Antragsgegnerin zur Prüfung des Antrags vor der Beschwerdeentscheidung verfügbar. Im Übrigen hat die Antragsgegnerin gegenüber den Antragstellern auch mit Schreiben vom 18. März 2021 dargelegt, dass diese den Antrag an eine bei der Antragsgegnerin unzuständige Stelle gerichtet hatten.

24
c) Unabhängig davon ergibt sich aus den Darlegungen der Antragsteller nicht und ist aus derzeitiger Sicht auch sonst nicht erkennbar, weshalb für die anderen Veranstaltungsorte am 20. März 2021 nicht dieselbe pandemiebedingte Einschränkung der Vergabepraxis gelten sollte und inwieweit bezüglich aller Veranstaltungsorte für die weiteren Termine des 17. April 2021, 22. Mai 2021 oder 19. Juni 2021 mit einer Änderung der Vergabepraxis der Antragsgegnerin gerechnet werden kann. Die Antragsteller haben nicht aufgezeigt und es ist auch angesichts des aktuellen Infektionsgeschehens nicht ersichtlich, dass Ansteckungsrisiken im Rahmen von Veranstaltungen in geschlossenen Räumen an diesen späteren Terminen nach heutigem Sachstand anders zu beurteilen wären.

25
d) In Bezug auf die hilfsweise begehrte Überlassung des großen Saals des Literaturhauses hat das Verwaltungsgericht (Beschlussabdruck S. 18 bis 20) schlüssig dargelegt, dass es insoweit bereits an der Möglichkeit einer rechtlichen Einflussmöglichkeit der Antragsgegnerin fehlt. Betreffend die Konferenzräume des Baureferats hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, dass ein Zulassungsanspruch wegen fehlender Kapazitäten ausscheide; die coronabedingte Beschränkung der Nutzungskapazität beschränke sich auf derzeit maximal 12 Personen, und die Räume seien bereits für das gesamte Jahr 2021 reserviert. Die Antragsteller haben nicht konkret aufgezeigt, inwieweit diese Bewertungen fehlerhaft wären. Der nach Angaben der Antragsteller weit gefasste Nutzungszweck der Räume des Literaturhauses ist kein Argument für eine rechtliche Einflussmöglichkeit der Antragsgegnerin. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die Angaben der Antragsgegnerin z.B. zu den aktuellen Nutzungskapazitäten der Räume im Baureferat unzutreffend sein könnten, haben die Antragsteller nicht genannt. Auch ist nicht schlüssig, weshalb ein Raum mit einer Belegung mit maximal 12 Personen für eine Veranstaltung geeignet sein sollte, bei der die Antragsteller mit 50 - oder nunmehr zumindest 30 - Teilnehmern rechnen.

26
e) Die Frage, ob die Anträge der Antragsteller hinreichend bestimmt waren (vgl. BA S. 16) und ob gegebenenfalls ein diesbezüglicher Mangel in der Beschwerdeinstanz beseitigt werden konnte, ist nicht entscheidungserheblich. Gleichermaßen kommt es nicht darauf an, ob der Antrag gemäß § 123 VwGO auf eine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet ist, wie das Verwaltungsgericht angenommen hat (Beschlussabdruck S. 17). Auch ist für die vorliegende Entscheidung ohne Bedeutung, inwieweit die Antragsgegnerin einen Zugangsanspruch der Antragsteller unter Hinweis auf das angegebene Veranstaltungsthema und deshalb zu erwartender unerwünschter Meinungsäußerungen verneinen könnte (vgl. hierzu BayVGH, U.v. 17.11.2020 - 4 B 19.1358 - juris).

27
Soweit in der Beschwerdebegründung pauschal auf erstinstanzlichen Vortrag verwiesen wird, genügt dies nicht den Anforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO.

28
2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 159 Satz 2 VwGO.

29
3. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG.

30
Diese Entscheidung ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).