

Titel:

Hausrecht der Gemeinde bei einer Informationsveranstaltung

Normenketten:

GG Art. 8 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 S. 2, Art. 48 Abs. 2 S. 1

VwGO § 43 Abs. 1

BayGO Art. 18 Abs. 1 S. 1

BayVersG Art. 10 Abs. 1

Leitsätze:

1. Die Entscheidung über ein (individuelles) Zugangsbegehren ist schlichtes Verwaltungshandeln, wenn ein privater Sicherheitsdienst aufgrund konkret vorgegebener Maßstäbe den Zugang regelt und überwacht. (Rn. 41) (redaktioneller Leitsatz)
2. Lädt die Gemeinde zu einer mit nur einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ein, in der nicht die gewählten Amtsträger auftreten und die nicht durch den ersten Bürgermeister, sondern durch einen externen Moderator geleitet wird, liegt keine Bürgerversammlung im Sinne von Art. 18 Abs. 1 S. 1 BayGO vor. (Rn. 56) (redaktioneller Leitsatz)
3. Ein Abgeordneter als Vertreter des ganzen Volkes genießt keine besondere Rechtsstellung im eigenen Wahlkreis. (Rn. 78) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Hausrecht bei einer gemeindlichen Veranstaltung, Öffentlichkeit, Zugangsrecht eines Abgeordneten zu einer gemeindlichen Veranstaltung, freies Mandat, Informationsrechte des Abgeordneten im eigenen Wahlkreis, Behinderungsverbot des Abgeordneten, Zugangsrecht zu einer Versammlung in geschlossenen Räumen bei hoheitlich organisierter Veranstaltung, Versammlungsfreiheit, nichtöffentliche Versammlung, Hausrecht, Bürgerversammlung, Behinderungsverbot, Abgeordneter, Informationsveranstaltung

Tenor

1. Die Klagen werden abgewiesen.
2. Der Kläger trägt die Kosten der Verfahren.

Tatbestand

1

Der Kläger begehrt die gerichtliche Feststellung, dass ihm der Zugang zu einer Veranstaltung in der Stadthalle ... zu Unrecht verweigert wurde.

2

1. Der Kläger ist gewähltes Mitglied des 21. Deutschen Bundestages und über die Landesliste der Alternative für Deutschland (AfD) für den Wahlkreis ... in den Bundestag eingezogen. Er ist Sprecher des AfD-Ortsverbandes ..., Stellvertretender Sprecher des AfD-Kreisverbandes ... sowie Stadtrat in ..., Kreisrat im Landkreis ... und dort zugleich stellvertretender Fraktionsvorsitzender. Er ist kein Bürger der Stadt ... In der Stadt ... ist eine Flüchtlingsunterkunft für bis zu ca. 120 Menschen in deren Gewerbegebiet ... geplant. Hierzu fand in der Stadthalle der beklagten Stadt am 8. Mai 2025 um 18:00 Uhr eine Informationsveranstaltung statt. Im Vorfeld wandte der Kläger sich mit Schreiben vom 5. Mai 2025 an die ... Bürger und forderte diese auf, ihre Meinung auf der Veranstaltung kundzutun. Zugleich kündigte er an, sich als Bundestagsabgeordneter dafür einzusetzen, dass die Stadt keine weiteren Flüchtlinge aufnehme.

3

Der Kläger beabsichtigte, diese Bürgerversammlung zu besuchen, und wurde von dem von der beklagten Stadt ... (Verfahren AN 4 K 25.1895) beauftragten Sicherheitsdienst am Betreten der Halle gehindert. Dabei wurde der Kläger darauf verwiesen, dass nur Gemeindeglieder Zugang hätten. Der Kläger verwies erfolglos auf seine Rechte als Abgeordneter des Deutschen Bundestages (Art. 38 GG) sowie auf die Vorschriften zum Schutz der ungehinderten Mandatsausübung (Art. 48 GG) und diskutierte diesen Sachverhalt mit dem

Sicherheitsdienst sowie mit dem Leiter der Polizeiinspektion ... Im Nachgang wendete sich der Kläger mit Schreiben vom 12. Mai 2025 an das Landratsamt ... Der Landrat antwortete mit Schreiben vom 20. Mai 2025. Er beurteilte die Verweigerung des Zutritts als rechtmäßig und verwies darauf, dass sich aus Art. 48 GG gerade kein Zutrittsrecht zu staatlichen Einrichtungen ergebe. Mit Blick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht müsse dies erst recht für gemeindliche Veranstaltungen gelten.

4

2. Mit Schriftsatz vom 15. Juli 2025 erhebt der Kläger Klage gegen die Stadt sowie gegen den Landkreis und beantragt zuletzt,

Es wird festgestellt, dass die Verweigerung des Zugangs am 8. Mai 2025 zu der von der Beklagten als Veranstaltungsleiter organisierten Versammlung (Informationsveranstaltung) durch den von der Beklagten eingesetzten Sicherheitsdienst rechtswidrig gewesen ist.

5

Zur Begründung führt der Kläger aus, es handele sich um eine zulässige Klage. Er habe Interesse an der gerichtlichen Feststellung und die Beklagten hätten gemeinsam zu der Informationsveranstaltung eingeladen und diese durchgeführt. Die Zutrittsverweigerung verletze den Kläger in seinen Rechten aus Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 48 Abs. 2 Satz 1 GG.

6

Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit sei auch für eine abgrenzbare Zahl von Teilnehmern im Rahmen einer nichtöffentlichen Versammlung eröffnet. Dieser könne, im Sinne der Fraport-Entscheidung, nicht durch das Hausrecht derogiert werden. Das gelte auch dann nicht, wenn der Träger des Hausrechts selbst ein Privater sei. Das Versammlungsgrundrecht sei erst recht dann einschlägig, wenn eine politische Informationsveranstaltung stattfinde. Entscheidend sei, dass es um Meinungsäußerung mit dem Ziel gehe, auf die Öffentlichkeit, dem Anliegen der Versammlung entsprechend, einzuwirken. Bei der Informationsveranstaltung habe es sich in diesem Sinne um eine Versammlung gehalten, an der der Kläger auch habe teilnehmen wollen.

7

Auch Anreise und Zugang zu einer Versammlung seien geschützt. Die Versammlungsfreiheit werde nicht durch das Hausrecht aufgehoben. Als Abgeordneter komme dem Kläger in seinem Wahlkreis eine der Bürgereigenschaft ähnliche Rolle zu. Der allgemeine Zugang zu staatlichen Institutionen diene der Ausübung und Wahrnehmung der Abgeordnetenrechte. Die Frage- und Informationsrechte des Abgeordneten seien weit auszulegen (LVerfG MV, B.v. 31.3.2016 – LVerfG 3/15). In Anlehnung daran erstreckten sich die Abgeordnetenrechte nicht nur auf Fragerechte im engeren Sinne, sondern auf jede Form der Informationsgewinnung, soweit sie für die Aufgabe des parlamentarischen Kontrollauftrags erforderlich sei. Nur berechnete Belange des staatlichen Geheimschutzes, des Schutzes individueller Rechte Dritter sowie die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Regierung erlaubten Grenzen. Derartige Sicherheitsbelange seien im Falle einer migrationspolitisch betroffenen Gemeinde ausgeschlossen. Bei dem weiten Verständnis der Abgeordnetenrechte handele es sich um eingeübtes Parlamentsrecht.

8

Die beklagte Stadt könne sich nicht auf den durch sie als Veranstalterin festgelegten Adressatenkreis berufen, weil es sich um eine kommunalpolitische Angelegenheit handele. Dies könne jedoch nicht dazu führen, dass einem Abgeordneten in seinem eigenen Wahlkreis der Zugang zu einer Versammlung versagt werde, auch wenn sich die Einladung zunächst an die Bürger der beklagten Stadt richte. Der Ausschluss finde auch im Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG keine Stütze. Dieser verlange lediglich, dass den Gemeinden das Recht gewährleistet sein müsse, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Einrichtung von Flüchtlingsunterkünften sei aber gerade keine örtliche Angelegenheit, sondern Folge der Einwanderungspolitik des Bundes sowie der Verteilung aufgrund des Königsteiner Schlüssels.

9

Das Landratsamt habe durch die Zuweisung von Flüchtlingen einen entgegenstehenden Stadtratsbeschluss durchbrochen, weshalb gerade keine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung vorgelegen habe. Die entsprechenden Materien des Migrationsrechts, das Asylgesetz, das Aufenthaltsgesetz sowie die Regelung des Art. 16a GG, fielen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes bzw. des

verfassungsändernden Gesetzgebers. Die Informationsveranstaltung habe daher im engen Zusammenhang mit den kommunalen Auswirkungen der bundespolitischen Migrationspolitik gestanden. Es gehöre zu den genuinen Aufgaben der Abgeordnetentätigkeit, sich vor Ort ein Bild von der Lage machen zu können.

10

Unabhängig davon ergebe sich aus der grundgesetzlichen Entscheidung zugunsten einer repräsentativen Demokratie der Schutz des einzelnen Abgeordneten gegen Bestrebungen oder Regelungen, die seine auf Bestand und Ausübung des Mandats bezogene Selbständigkeit und Unabhängigkeit als Volksvertreter in Frage stellen. In der parlamentarischen Praxis finde Beratung und Entscheidungsfindung vor allem außerhalb des Plenums statt. Zur Vorbereitung dessen liege es im Interesse des Klägers, entsprechende Versammlungen aufsuchen zu können. Der Kläger führt weiter zu seiner parlamentarischen Tätigkeit aus und stellt einen Bezug zu der Informationsveranstaltung her.

11

Der Kläger ergänzt seinen Vortrag mit Schreiben vom 21. August 2025. Es handele sich entgegen der Einschätzung des Verwaltungsgerichts um eine versammlungsrechtliche und nicht um eine kommunalrechtliche Frage. Die Versammlung sei auch nicht als Bürgerversammlung im Sinne des Art. 18 GO anberaumt gewesen, sondern ausdrücklich als Informationsveranstaltung. Für die Bürgerversammlung fehle es damit am entscheidenden Merkmal der Mitberatungsfunktion, die sie zu einem Teil der kommunalen Selbstverwaltung mache. Sie diene der Sicherstellung der bürgerlichen Teilhabe und Einbeziehung in die gemeindliche Willensbildung (BBEK BayKommunalG Rn. 1; BHKM BayöffR/Becker Teil 2 Rn. 334; vgl. auch VG Chemnitz, U.v. 17.1.2018 – 1 K 157/16 – BeckRS 2018, 8489 Rn. 47: „Anstoß- und Kommunikationsfunktion“) und damit einer bürgernahen Selbstverwaltung (Ziegler, Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974, 185).

12

Die Informationsveranstaltung der Stadt ... und des Landkreises habe nicht die Einbindung des bürgerschaftlichen Willens zum Ziel gehabt, sondern vielmehr, nachdem die Stadt entgegen der Beschlusslage des Stadtrats eine Flüchtlingsunterkunft zugewiesen bekommen habe, die nunmehr vollendeten Tatsachen den betroffenen Bürgern erklären sollen. Überdies sei es bei der Informationsveranstaltung nicht um Aufgaben im Wirkungskreis der Gemeinde, sondern um die zugewiesene Wahrnehmung von Staatsaufgaben gegangen. Denn Bürgerversammlungen dienten dem Zweck, die Einwohner und Bürger über (wichtige) Gemeindeangelegenheiten aus dem Selbstverwaltungsbereich zu informieren (Brüning Dt. KommunalR/Brüning, 5. Aufl. 2025, § 12 Rn. 43). Dies stehe dem Charakter einer Bürgerversammlung hier entscheidend entgegen. Vorliegend sei es nicht um die Befassungskompetenz, sondern die Erklärung eines inhaltlich abgeschlossenen Entscheidungsprozesses gegangen. Daher ergebe sich auch die Mehrzahl der Veranstalter von Stadt und Landkreis, wobei das Landratsamt zugleich als Staatsbehörde tätig geworden sei. Dass sich der Landrat, als Vertreter des Freistaats, zum Zutrittsverbot eingelassen habe, stütze die Rechtsauffassung des Klägers zusätzlich. Und schließlich sei es zu keiner Abstimmung oder Empfehlung gekommen, so dass der Beratungs- und Mitsprachecharakter gänzlich fehle.

13

Falls es sich aber um eine Bürgerversammlung handeln sollte, so wäre die Zutrittsverweigerung wegen des Grundsatzes der Öffentlichkeit rechtswidrig. Ferner sei der Kläger Mitglied des Kreistages. Die Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft betreffe auch den Landkreis, da die möglichen Auswirkungen nicht auf die Stadt beschränkt seien.

14

Die Verweigerung des Zutritts sei schließlich willkürlich und offensichtlich parteitaktisch und nicht kommunalpolitisch motiviert. Sie verletze auch das staatliche Neutralitätsgebot.

15

3. Mit Schriftsatz vom 6. August 2025 nimmt die Beklagte zu 1) Stellung. Die Beklagten beantragen zuletzt jeweils:

Die Klage wird abgewiesen.

16

Die Stadthalle stehe im Eigentum der Stadt ... Die Informationsveranstaltung sei in enger Zusammenarbeit zwischen dem Landratsamt ... und der Stadt ... geplant und umgesetzt worden. Ihr Ziel sei das Informieren der Einwohner der Stadt ... aus erster Hand gewesen. Die Bevölkerung der Stadt habe zudem die Möglichkeit erhalten, Fragen oder Bedenken an die Verantwortlichen des Landratsamtes ... im Rahmen einer offenen Diskussionsrunde zu richten.

17

Durch die Veranstaltung habe eine externe Moderatorin geführt. Neben den Verantwortlichen des Landratsamtes seien der Zweite Bürgermeister von ... sowie der zuständige Dienststellenleiter der PI ... auf dem Podium vertreten gewesen. Hierdurch habe man eine bewusst politisch neutrale Grundlage für den Informationstransfer und die anschließende Diskussion schaffen und gewährleisten wollen.

18

Die Stadt habe sich vor dem Hintergrund ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 Abs. 2 GG dazu entschieden, die Teilnahme an der Informationsveranstaltung auf die Bevölkerung von ... zu beschränken, die durch die Unterbringung von Geflüchteten betroffen sei. Dies sei entsprechend in den Medien angekündigt worden. Der Auszug aus dem Mitteilungsblatt liege dem Gericht vor. Von der Beschränkung ausgenommen seien die nicht in ... wohnenden Gewerbetreibenden der Gewerbegebiete ... und Diese hätten jeweils einen Vertreter entsenden dürfen, wie sich aus der als Anlage vorgelegten Einladung an die Gewerbetreibenden ergebe.

19

Das Hausrecht nach § 903 BGB sei im Rahmen der Zutrittskontrolle am Tag der Veranstaltung zwischen 17:00 Uhr und 21:00 Uhr an den Sicherheitsdienst übertragen worden. Kurz vor Veranstaltungsbeginn habe der Kläger Zutritt zu der Informationsveranstaltung begehrt. Dies sei ihm unter Hinweis darauf verweigert worden, dass er nicht in ... wohnhaft sei. Der Kläger habe auf seinen Abgeordnetenstatus sowie auf das Recht aus Art. 48 Abs. 2 Satz 1 GG verwiesen und sich durch seinen Bundestagsabgeordnetenausweis legitimiert. Nach Einschätzung der Beklagten sei die Verweigerung des Zutritts zutreffend gewesen.

20

Eine Ungleichbehandlung des Klägers sei nicht zu erkennen. Allen ortsfremden politischen Mandatsträgern sei unabhängig von der politischen Ausrichtung der Zutritt verweigert worden. Die Veranstaltung sei nicht politisch motiviert und initiiert gewesen. Die Bürger der beklagten Stadt hätten neutral mit Informationen versorgt werden sollen.

21

Mit Schreiben vom 29. August 2025 zeigt sich bei Gericht der anwaltliche Vertreter der beklagten Stadt an und ergänzt den Vortrag.

22

Zu einer Bürgerversammlung stehe nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (B.v. 18.12.1989 – 4 B 88.0761 – BayVBI 1990, 178/179) jedenfalls Ortsfremden kein Rechtsanspruch auf Teilnahme zu. Daran ändere auch die Stellung des Klägers als Mitglied des Deutschen Bundestags und des Kreistags von Fürth nichts (vgl. Müller in: Widmann/ Grasser/Glaser, GO, Art. 18 Rn. 7 – EL Januar 2024).

23

Soweit der Kläger meint, es komme Versammlungsrecht zur Anwendung, verkenne er, dass das Bayerische Versammlungsgesetz nur für öffentliche Versammlungen gelte, soweit nichts anderes bestimmt sei (Art. 2 Abs. 3 BayVersG). Eine Versammlung sei öffentlich, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell feststehenden Personenkreis beschränkt sei (Art. 2 Abs. 2 BayVersG). Vorliegend sei die Teilnahme, wie aus der Einladung ersichtlich, auf Bürger der Stadt Langenzenn sowie auf die Geschäftsleitung der Gewerbetreibenden in den Gewerbegebieten IV und V beschränkt gewesen. Somit sei auch nach Versammlungsrecht die Teilnahme zulässig auf den vorstehend beschriebenen Personenkreis beschränkt worden. Im Übrigen könnten nach Art. 10 Abs. 1 BayVersG bei Versammlungen in geschlossenen Räumen bestimmte Personen oder Personenkreise in der Einladung von der Teilnahme an der Versammlung ausgeschlossen werden.

24

Aus Art. 21 GO seien nach dessen Abs. 1 Satz 1 nur die Gemeindeangehörigen nach den bestehenden allgemeinen Vorschriften berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen. Der Kläger

sei unstreitig kein Gemeindeangehöriger. Gemeindefremde hätten somit kein subjektiv-öffentliches Recht auf Benutzung; die Gemeinde könne daher ihnen gegenüber ihre Gemeindeangehörigen bevorzugen, ohne den Gleichheitssatz zu verletzen (Glaser in: Widtmann/Grasser/Glaser, GO, Art. 21 Rn. 25 – EL März 2025).

25

4. Im Rahmen des Erörterungstermins führen die Parteien ergänzend aus. Der Kläger betont, auch der Landkreis habe zu der Veranstaltung eingeladen und der Landrat habe auf das Schreiben zu der Zugangsverhinderung geantwortet. Die Beklagte zu 1) trat dem entgegen und verwies darauf, dass der Landkreis lediglich sachliche bzw. fachliche Auskünfte gegeben habe.

26

Der Kläger beschrieb ferner mehrere Ereignisse, auf deren Grundlage er vermute, dass die Beklagten ganz gezielt seine Teilnahme nicht gewünscht hätten.

27

Wegen den weiteren Einzelheiten wird auf die Niederschrift zum Erörterungstermin am 5. September 2025 sowie auf die Gerichtsakte verwiesen.

Entscheidungsgründe

28

Die Klagen, über die das Gericht mit dem Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung durch Urteil entscheidet (§ 101 Abs. 2 VwGO), bleiben ohne Erfolg.

A.

29

Vorliegend ist der Verwaltungsrechtsweg gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet.

30

Nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Maßgeblich für die Bestimmung des Rechtswegs ist die Rechtsnatur des Streitgegenstandes (BVerwG, B.v. 28.10.2019 – 10 B 21.19 – juris Rn. 7).

31

I. Es handelt sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit.

32

Nach dem herrschenden sog. zweigliedrigen Streitgegenstandsbegriff ist der Streitgegenstand der prozessuale Anspruch, der bestimmt wird einerseits durch die erstrebte, im Klageantrag zum Ausdruck gebrachte konkrete Rechtsfolge bzw. den geltend gemachten materiell-rechtlichen Anspruch (Klageanspruch) und andererseits durch den zur Begründung vorgetragenen tatsächlichen Lebenssachverhalt (Klagegrund) (BVerwG, B.v. 8.9.2020 – 1 B 31.20 – juris Rn. 14; B.v. 24.10.2011 – 9 B 12.11 – juris Rn. 17; B.v. 24.10.2006 – 6 B 47.06 – juris Rn. 13; Ehlers/Schneider in Schoch/Schneider, VwGO, 39. EL Juli 2020, § 40 Rn. 202). Entscheidend für die Frage, ob eine Streitigkeit öffentlich-rechtlicher oder bürgerlich-rechtlicher Natur ist, ist nicht die vorgetragene Anspruchsgrundlage, sondern ob sich das Klagebegehren nach den zu seiner Begründung vorgetragenen Tatsachen bei objektiver Würdigung aus einem Sachverhalt herleitet, der nach dem öffentlichen oder dem bürgerlichen Recht zu beurteilen ist (BGH, U.v. 25.2.1993 – III ZR 9/92 – juris Rn. 15; BVerwG, B.v. 12.4.2013 – 9 B 37.12 – juris Rn. 6).

33

Vorliegend macht der Kläger ein Recht auf Zugang zu einer gemeindlichen Veranstaltung geltend. Die Verweigerung des Zugangs erfolgte zwar erklärtermaßen aufgrund des in § 903 BGB geregelten Hausrechts und wurzelt damit im privaten Eigentumsrecht. Bei der im Streit stehenden Informationsveranstaltung sollten jedoch die Bürger der Stadt ... sowie die betroffenen Gewerbetreibenden über eine geplante Asylunterkunft und damit über (hoheitliches) Verwaltungshandeln informiert werden. Die Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit zur Darlegung von Verwaltungshandeln (Glaser in Widtmann/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 34. EL Januar 2024, Art. 57 Rn. 20) ist der spezifische Bezug, aufgrund dessen sich die Frage nach den Zugangsrechten des Klägers überhaupt erst stellt. Bei

einer rein privatrechtlich zu beurteilenden Veranstaltung könnte der Eigentümer in aller Regel ohne Weiteres, auf Basis der eigentumsrechtlichen Ausschließungsbefugnis, Dritte von der Veranstaltung fernhalten (zum öffentlichen Hausrecht im Rahmen eines Bürgerdialogs vgl. OVG NRW, U.v. 5.5.2017 – 15 A 3048/15 – juris Rn. 54). Dementsprechend liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit hier vor.

34

II. Es handelt sich ferner um eine Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art. Das gilt unabhängig von der spezifisch im Raum stehenden Frage nach der Reichweite des Abgeordnetenstatus.

35

Die Bezugnahme auf Grundrechte bzw. grundrechtsgleiche Rechte begründet weder eine verfassungsrechtliche Streitigkeit, noch schließt sie eine solche aus. Für eine verfassungsrechtliche Streitigkeit ist die Frage maßgeblich, ob es im Kern des Rechtsstreits um das staatsorganisationsrechtliche Können, Dürfen oder Müssen eines Verfassungsrechtssubjekts als solches, das heißt gerade um dessen besondere verfassungsrechtlichen Funktionen und Kompetenzen geht (vgl. BVerwG, U.v. 26.3.2025 – 6 C 6.23 – juris Rn. 25). Die Beklagten sind als kommunale Gebietskörperschaften schon keine Verfassungsrechtssubjekte in diesem Sinn (Wöckel in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 22. Aufl. 2022, § 40 Rn. 31 f.).

B.

36

Die zulässigen Klagen sind unbegründet. Die dem Kläger gegenüber erfolgte Verweigerung des Zutritts zu der Informationsveranstaltung vom 8. Mai 2025 war rechtmäßig. Das gilt auch in Ansehung der Rechtsstellung des Klägers als Abgeordneter des Deutschen Bundestages, auf die er sich berufen kann.

37

I. Die Klagen sind zulässig.

38

1. Sie finden als Feststellungsklagen nach § 43 Abs. 1 VwGO statt. Nach dieser Vorschrift kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat.

39

a) Das im Raum stehende Rechtsverhältnis ergibt sich aus der Frage, ob die Beklagten dem Kläger aufgrund ihres Hausrechts den Zutritt verweigern durften oder nicht. Dabei vermag das Gericht, anders als die Klägerseite annimmt, keinen erledigten Verwaltungsakt erkennen.

40

Das Hausrecht ist notwendiger Annex der Sachkompetenz eines Hoheitsträgers zur Erfüllung der ihm übertragenen Verwaltungsaufgaben. Es gibt dem Hoheitsträger insbesondere das Recht, zur Wahrung der Zweckbestimmung der im Verwaltungsgebrauch stehenden Gebäude und Räumlichkeiten sowie zur Abwehr von Störungen des Dienstbetriebes den Aufenthalt von Personen darin zu reglementieren (vgl. OVG NRW, U.v. 5.5.2017 – 15 A 3048/15 – juris Rn. 52). Die Beklagte zu 1) hat im Rahmen des Hausrechts für die in ihrem Eigentum stehende Stadthalle die Zugangsbestimmungen für die Veranstaltung vom 8. Mai 2025 vorab geregelt und auf Gemeindeglieder und Betroffene in den Gewerbegebieten ... und ... beschränkt.

41

In diesem Zusammenhang ist auch die Entscheidung über ein (individuelles) Zugangsbegehren schlichtes Verwaltungshandeln, wenn, wie hier, der Sicherheitsdienst aufgrund vorgegebener Maßstäbe den Zugang kontrolliert (vgl. hierzu BayVGH, U.v. 29.7.2021 – 5 BV 19.2245 – juris Rn. 82). Ob darüber hinaus für im Einzelfall ausgesprochene Hausverbote, also das generelle Verbot, bestimmte Räumlichkeiten der Gemeinde zu betreten, ein Verwaltungsakt anzunehmen ist, wie von der Rechtsprechung überwiegend angenommen, kann hier offenbleiben, da ein solches, dauerhaft geltendes, Hausverbot nicht streitgegenständlich ist (zum Hausrecht von Behörden vgl. Ebert, Das Öffentliche Hausrecht, Kommunalpraxis Bayern 2004, S. 215 ff.).

42

b) Der Kläger kann auch ein rechtliches Interesse an der baldigen Feststellung des streitigen Rechtsverhältnisses im Sinne einer Wiederholungsgefahr für sich geltend machen (zur Wiederholungsgefahr vgl. Happ in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl. 2022, § 43 Rn. 34). Die Frage nach dem Zugangsrecht zu der Informationsveranstaltung ist zwar grundsätzlich ein in der Vergangenheit liegender und abgeschlossener Sachverhalt. Vergleichbaren Informationsveranstaltungen mit begrenztem Zutrittsrecht können durchaus wieder vorkommen, so dass es auch in Zukunft zu vergleichbaren Situationen mit den Beklagten kommen kann. Insbesondere wurde durch diese nicht erklärt, in Zukunft anders verfahren zu wollen.

43

2. Der Kläger ist weiter zur Klage befugt. Er kann sich in analoger Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO auf eine mögliche Verletzung der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), des freien Mandates (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) sowie des Behinderungsverbots (Art. 48 Abs. 2 GG) berufen.

44

a) Der Verwaltungsprozess dient primär dem Schutz subjektiver Rechte, wie beispielhaft die auf eine subjektive Rechtsverletzung abstellenden Vorschriften des § 42 Abs. 2 VwGO und § 113 Abs. 1, Abs. 5 VwGO zeigen. Auch im Rahmen einer Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO ist daher seit langem in Rechtsprechung und Literatur geklärt, dass der Rechtsschutz subjektiv-rechtlich begrenzt ist (vgl. etwa BVerwG, B.v. 30.7.1990 – 7 B 71.90 – juris). Sie ist daher nur zulässig, wenn der Kläger entsprechend der Vorschrift des § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt ist, d.h., wenn er geltend machen kann, in subjektiven Rechten betroffen zu sein. Danach muss es im Rahmen der Zulässigkeit der Klage zumindest als möglich erscheinen, dass der Kläger in eigenen Rechten verletzt ist.

45

b) Vorliegend ist der Kläger Abgeordneter des Deutschen Bundestages und kann sich entsprechend auf das freie Mandat (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) sowie auf das Behinderungsverbot (Art. 48 Abs. 2 GG) berufen. In diesem Zusammenhang hat er ausgeführt, dass es ihm als Abgeordnetem in seinem Wahlkreis möglich sein muss, an einer Bürgern offenstehenden Informationsveranstaltung teilzunehmen. An der Teilnahme der Veranstaltung sei er gehindert worden, was einen Verstoß gegen das Behinderungsverbot darstelle. Das freie Mandat umfasst auch die von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikationsbeziehung zwischen dem Abgeordneten und den Wählern (BVerwG, B.v. 24.1.2025 – 20 F 22.22 – juris Rn. 14), so dass aufgrund des Vortrags eine Rechtsverletzung möglich erscheint.

46

Da die Sphären zwischen Abgeordneten und politisch handelnder Privatperson nicht strikt getrennt werden können (BVerwG, B.v. 24.1.2025 – 20 F 22.22 – juris Rn. 14), kann sich der Kläger vorliegend weiter auf eine mögliche Verletzung seiner Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG berufen. Die Versammlungsfreiheit umfasst das Recht, gemeinsam mit anderen öffentlich Position zu beziehen (vgl. BVerfG, U.v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06 – BVerfGE 128, 226 – juris Rn. 63 f. m.w.N.). Dabei ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass sich Teilnehmer auch bei einer staatlich initiierten Versammlung auf ihre Versammlungsfreiheit berufen können (BVerfG, B.v. 6.5.2005 – 1 BvR 961/05 – NVwZ 2005, S. 1055 f.).

47

Einen Anspruch aus Art. 21 GO auf Zugang hatte der Kläger dagegen erkennbar nicht. Unabhängig von der Frage der Widmung ging es vorliegend eindeutig nicht um die Frage der Nutzung für eine eigene Veranstaltung des Klägers und es ging ebenso wenig um die Frage der Ausgestaltung eines solchen Nutzungsverhältnisses.

48

II. Die zulässigen Klagen sind unbegründet. Soweit sich der Kläger gegen den Landkreis wendet (AN 4 K 25.1911), richtet er sich bereits gegen den falschen Klagegegner, da es sich um keine Veranstaltung des Landkreises gehandelt hat. Hinsichtlich der beklagten Gemeinde (AN 4 K 25.1895) hatte der Kläger keinen Anspruch auf Zutritt zu der Informationsveranstaltung.

49

1. Die im Verfahren AN 4 K 25.1911 begehrte Feststellung richtet sich gegen den falschen Klagegegner. Unabhängig von der Frage, ob es wirklich Ausdruck des auch für den Kreisrat im Kern geltenden freien Mandates (für Gemeinderäte BayVerfGH, E.v. 23.7., 1984 – Vf. 15-VII-83 – juris) ist, Zutritt zu jeder

Veranstaltung des Kreises erhalten zu dürfen, handelte es sich gerade nicht um eine Veranstaltung des Kreises und im Übrigen auch nicht des staatlichen Landratsamtes.

50

Nach dem in § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO zum Ausdruck kommenden Rechtsträgerprinzip ist die Klage bei einem Feststellungsbegehren gegen diejenige juristische Person zu richten, gegenüber der das Bestehen bzw. Nichtbestehen des streitigen Rechtsverhältnisses festgestellt werden soll (BayVGH, B.v. 8.4.2009 – 3 CE 09.795 – juris Rn. 16 m.w.N.). Für den konkreten Fall ist das die juristische Person, die verpflichtet gewesen wäre, dem Kläger den Zutritt zu gestatten.

51

In diesem Sinne war der Kreis schon deswegen nicht zur Zutrittsgewährung verpflichtet, weil es sich nicht um seine Veranstaltung gehandelt hat. Die von der Klägerseite vorgelegte Einladung ist mit „Information der Stadt ...“ überschrieben. Berichtet wird über die geplante Unterbringung von Geflüchteten im Gewerbegebiet ... durch den Landkreis ... Eingeladen wird in die Stadthalle der Gemeinde und bei Rückfragen soll man sich an die Geschäftsführung der Gemeinde wenden. Die Stadthalle steht im Eigentum der Stadt ... und diese hat für die Zeit der Veranstaltung ihr Hausrecht an einen privaten Sicherheitsdienst übertragen.

52

Es ergibt sich weder daraus, dass im Kern über eine Maßnahme des Landkreises ... berichtet wird, noch aus der Anwesenheit von Mitarbeitern des Landratsamtes, dass es sich auch um eine Veranstaltung des Kreises gehandelt hat. Soweit dieser für die letztendlich sachgegenständliche Unterbringung der Flüchtlinge als Verwaltungsträger verantwortlich ist, obliegt es dem Kreis, ob er (selbst) eine Informationsveranstaltung durchführen will oder nicht. Hier wurden lediglich Mitarbeiter als Wissensträger entsendet, um die Gemeinde bei ihrer Veranstaltung zu unterstützen, wie auch im Erörterungstermin erklärt wurde. Nichts anderes ergibt sich schließlich aus dem Schreiben des Landrats des Beklagten zu 2) vom 20. Mai 2025, der inhaltlich auf die „Einladung der Stadt ...“ und auf die „Verweigerung des Zutritts durch die Stadt ...“ Bezug nimmt. Dass der Landrat hier überhaupt Stellung nimmt, erklärt sich ohne Weiteres aus den Aufgaben des Landratsamtes im Rahmen der Rechtsaufsicht aus Art. 110 Satz 1 GO.

53

2. Der Kläger kann keinen Anspruch auf Zugang aufgrund der Öffentlichkeit einer Bürgerversammlung herleiten, da eine solche schon nicht vorlag. Einer Gemeinde ist auch vor dem Hintergrund der in Art. 18 GO eröffneten Möglichkeit, Bürgerversammlungen zu veranstalten, nicht verwehrt, durch Informationsveranstaltungen oder ähnliche Möglichkeiten mit ihren Bürgern über Themen der Gemeinde in Kontakt zu treten.

54

Nach Art. 18 Abs. 1 Satz 1 GO ist eine Bürgerversammlung ein gesetzlich geregeltes Instrumentarium, das der Erörterung gemeindlicher Angelegenheiten und damit dem Informationsaustausch zwischen Bürgern und Verwaltung dient. Die Gemeindeangehörigen können in einer Bürgerversammlung nach Art. 18 Abs. 3 Satz 1 GO das Wort erhalten und Empfehlungen der Bürgerversammlung müssen innerhalb von drei Monaten behandelt werden (Art. 18 Abs. 5 GO). Als gemeindliche Veranstaltung darf eine Bürgerversammlung keine politische Veranstaltung sein. Die Gemeinde muss insoweit ihre Neutralitätspflicht beachten (Müller in Widtmann/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 34. EL Januar 2024, Art. 18 Rn. 1). Den Vorsitz in der Bürgerversammlung führt der erste Bürgermeister oder ein wirksam bestellter Stellvertreter, Art. 18 Abs. 3 Satz 3 GO.

55

Eine Bürgerversammlung ist ferner öffentlich und, anders als das Rederecht (Art. 18 Abs. 3 Satz 1 GO) bzw. das Stimmrecht, nicht auf Gemeindeangehörige oder Gemeindebürger (im Fall des Stimmrechts, vgl. Art. 18 Abs. 3 Satz 4 GO) beschränkt. Soweit in der Vergangenheit für eine ältere Fassung des Art. 18 GO vertreten wurde, dass Ortsfremde keinen Anspruch auf Teilnahme an einer Bürgerversammlung haben, weil Bürgerversammlungen Angelegenheit der Gemeindebürger sind, (BayVGH, U.v. 4.1.1989 – 6 UE 530/87 – NVwZ 1990, S. 210 f.), folgt das Gericht dem jedenfalls für die derzeit seit dem 1. Januar 2024 geltende Gesetzesfassung nicht. Das Gesetz enthält zwar keine explizite Regelung über die Öffentlichkeit, normiert aber in dem durch Gesetz vom 24. Juli 2023 eingefügten Art. 18 Abs. 4 Satz 1 GO (GVBl. S. 385), dass die Bürgerversammlung in einem für die Allgemeinheit zugänglichen Räumlichkeit stattzufinden hat. Im

Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ist der Normgeber ferner selbst davon ausgegangen, dass der Öffentlichkeitsgrundsatz gilt und auch Ortsfremde im Rahmen der Kapazitätsgrenze Zugang zu einer Bürgerversammlung haben (LT-Drs. 18/28527, S. 62).

56

Letztendlich kann dies jedoch offenbleiben. Die Voraussetzungen für eine Bürgerversammlung liegen unter mehreren Gesichtspunkten nicht vor. Es wurde zu einer Informationsveranstaltung mit nur einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, nämlich die Frage der Unterbringung von Asylbewerbern in einer Unterkunft im Gewerbegebiet ... der Beklagten zu 1), eingeladen und nur dieser Punkt wurde auch besprochen. Die Veranstaltung wurde durch eine externe Moderatorin geleitet und nicht durch den ersten Bürgermeister bzw. durch einen Vertreter. Zentral dürfte aber vor allem der fehlende Mitberatungscharakter der Veranstaltung sein, da letztendlich nur eine bereits bestehende Planung vorgestellt und erklärt wurde.

57

Schließlich ist auch nicht ersichtlich, dass die rechtlichen Anforderungen der Bürgerversammlung in irgendeiner Form umgangen werden sollten. Der gesetzlichen Pflicht zur Abhaltung von Bürgerversammlung aus Art. 18 Abs. 1 Satz 1 GO steht nicht entgegen, dass eine Gemeinde durch Informationsveranstaltungen oder ähnliche Möglichkeiten mit ihren Bürgern über Themen der Gemeinde in Kontakt tritt. Die gemeindliche Zuständigkeit ergibt sich dabei aus der freiwilligen Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit (Glaser in Widtmann/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 34. EL Januar 2024, Art. 57 Rn. 20), die sich ihrerseits als Annex zu der Zuständigkeit des im Rahmen der Veranstaltung behandelten Themas darstellt. Im konkreten Fall sind das einerseits Fragen der Planungshoheit (Glaser in Widtmann/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 34. EL Januar 2024, Art. 57 Rn. 3), nämlich ob in einem Gewerbegebiet ein gemeindliches Einvernehmen für eine Asylbewerberunterkunft erteilt werden soll. Nach Aussage des Vertreters des Beklagten zu 1) im Erörterungstermin stand ein solches Einvernehmen im Sinne des § 36 BauGB an. Die Zuständigkeit ergibt sich ferner auch auf Grundlage der gemeindlichen Zuständigkeit für die örtliche Polizei im Sinne des Art. 83 Abs. 1 BV (Glaser in Widtmann/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 34. EL Januar 2024, Art. 57 Rn. 3), die insbesondere Grundfragen des Zusammenlebens betrifft, hier etwa Sicherheitsbedenken der Bürger wegen einer hohen Zahl Alleinreisender männlicher Schutzsuchender, die auch im Rahmen der Veranstaltung geäußert worden sind.

58

3. Ein allgemeiner Grundsatz der Öffentlichkeit hoheitlich organisierter Veranstaltungen existiert nicht. Der in Art. 52 Abs. 1 GO angelegte Gedanke, weshalb Gemeinderatssitzungen öffentlich sein müssen, ist nicht auf jede Form des Kontakts mit einer Vielzahl von Bürgern übertragbar und auch das Versammlungsrecht und das damit verbürgte Recht der kollektiven Meinungsäußerung enthält keinen rechtlich zwingenden Grund, weshalb entsprechende Veranstaltungen öffentlich sein müssen.

59

a) Der Öffentlichkeitsgrundsatz wurzelt im Rechtsstaatsprinzip und im Demokratieprinzip. Er dient der Transparenz und der Kontrolle der Staatsorgane durch den Zwang zur Offenlegung des Prozesses der Entscheidungsfindung und ermöglicht damit den weiteren demokratischen Diskurs (vgl. hierzu Gramlich, Zur „Öffentlichkeit“ von Gemeinderatssitzungen, DÖV 1982, S. 139 ff.). Dieser abstrakte Gedanke ist nicht durchgehend für alle Staatsgewalten umgesetzt. Während mündliche Verhandlungen von Gerichten (§ 169 Abs. 1 Satz 1 GVG) und Parlamentssitzungen (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG sowie Art. 22 Abs. 1 Satz 1 BV) grundsätzlich öffentlich sind, gilt dies für die Arbeit der Verwaltung nicht ohne Weiteres. Das ergibt sich bereits aus datenschutzrechtlichen Überlegungen, wenn es um die Angelegenheiten einzelner Bürger geht.

60

Bei einer Gemeinde sind die Sitzungen eines Gemeinderates (Art. 52 GO) oder die Durchführung einer Bürgerversammlung (vgl. oben) zunächst öffentlich. Die Öffentlichkeit der Sitzung eines Gemeinderates dient dazu, die ratsinternen Willensbildungsprozesse transparent zu machen und dadurch die demokratische Kontrolle der gewählten Amtsträger zu ermöglichen (BayVGh, B.v. 7.4.2021 – 4 CE 21.601 – juris Rn. 16). Der entsprechende Gedanke ist vorliegend nicht übertragbar. In der Veranstaltung sind schon nicht die gewählten Amtsträger aufgetreten, eine geplante Verwaltungsmaßnahme wurde lediglich vorgestellt bzw. erklärt. Da die der Veranstaltung zugrundeliegende Aufgabe Öffentlichkeitsarbeit eine freiwillige Aufgabe ist, hat die Gemeinde auch das Recht auszugestalten, wie weit sie den Kreis der

Öffentlichkeit zieht, den sie mit ihrer Arbeit erreichen will, solange sich dies an den weiteren gesetzlichen Voraussetzungen, insbesondere dem Neutralitätsgebot und dem Willkürverbot, orientiert.

61

b) Eine zwingende Öffentlichkeit gemeindlicher Veranstaltungen ergibt sich auch nicht aus dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit.

62

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG wird vom Bundesverfassungsgericht als „schlechterdings konstitutiv für die Demokratie“ gesehen. In ihrer idealtypischen Ausformung sind Versammlungen die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, bei der die Teilnehmer in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen – schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und die Wahl des Ortes – im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen. Als Abwehrrecht gewährleistet Art. 8 Abs. 1 GG bzw. Art. 113 BV den Grundrechtsträgern daher auch ein Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung. Die Bürger sollen damit selbst entscheiden können, wo sie ihr Anliegen am wirksamsten zur Geltung bringen können (zum Ganzen im Kontext eines Veranstalters: BVerfG, U.v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06 – BVerfGE 128, 226 – juris Rn. 63 f. m.w.N.). Dabei ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass sich Teilnehmer auch bei einer staatlich initiierten Versammlung auf ihre Versammlungsfreiheit berufen können (BVerfG, B.v. 6.5.2005 – 1 BvR 961/05 – NVwZ 2005, S. 1055 f.).

63

Die von der Beklagten zu 1) als politisch neutral konzipierte Veranstaltung war kein meinungsfreier Raum. Vielmehr wurde den Bürgern bewusst die Möglichkeit gegeben, auch kritische Rückfragen zu stellen. Die Beklagte zu 1) hat die Veranstaltung als offene Diskussionsrunde beschrieben. Damit waren die Bürger nicht lediglich konsumierende Zuhörer, sondern konnten Stellung beziehen (vgl. hierzu Eibl/ M. W. Müller in Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 25. Ed. 15.10.2024, Art. 2 BayVersG Rn. 11). Die Redebeiträge können sehr wohl Wertungen im politischen Prozess enthalten und es ist auch durchaus denkbar, dass eine Gruppe gemeinschaftlich und als solche erkennbar an der Veranstaltung teilnimmt, so dass sie sich in diesem Sinne versammelt, ohne dass sich der hoheitliche Veranstalter auf ein Versammlungsgrundrecht berufen könnte und obwohl er gerade keine wertende Stellungnahme im öffentlichen Meinungskampf beabsichtigte. Dabei schützt das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auch solche Personen, die der Veranstaltung kritisch oder ablehnend gegenüberstehen (BVerfG, B.v. 11.6.1991 – 1 BvR 772/90 – juris). Allein aus diesem Umstand folgt jedoch kein Zugangsrecht für den Kläger bzw. für jedermann.

64

In der Rechtsprechung ist zwar anerkannt, dass vor dem Hintergrund des Versammlungsgrundrechts aus Art. 8 GG unter Umständen der Zugang zu bestimmten Orten zum Zwecke einer Versammlung ermöglicht werden muss. Das Versammlungsgrundrecht gewährt dem Bürger allerdings kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten. Die Durchführung von Versammlungen ist nur dort verbürgt, wo auch ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist (BVerfG, U.v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06 „Fraport“ – juris Rn. 65 f.). In diesem Sinne handelt es sich bei der Stadthalle um keinen Ort der allgemeinen Kommunikation, da zu ihr der Zugang individuell kontrolliert und nur für einzelne, begrenzte Zwecke gestattet wird (vgl. BVerwG, B.v. 8.1.2021 – 6 B 48.20 – juris Rn. 11). Die Überlegungen zum Zugang zu Orten knüpfen zwar an das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters einer Versammlung an, über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung bestimmen zu dürfen (BVerfG, U.v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06 „Fraport“ – juris Rn. 64). Hieraus ergibt sich aber nichts anderes, denn der Teilnehmer einer Veranstaltung ist naturgemäß an deren organisatorischen Rahmen gebunden und der Kläger könnte nach den oben dargestellten Überlegungen der Fraport-Entscheidung selbst dann kein Zugangsrecht herleiten, wenn er selbst Veranstalter wäre.

65

Ausdruck dieses Normalfalles ist im Übrigen auch die einfachgesetzliche Normierung aus Art. 10 Abs. 1 BayVersG, wonach dem Veranstalter von öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen von vorneherein die Befugnis zukommt, bestimmte Personenkreise auszuschließen. Ansonsten könnte jedermann aufgrund einer möglichen Meinungsäußerung Zugang zu allen möglichen Arten von Veranstaltungen begehren.

66

Und nichts anderes ergibt sich schließlich auch aus Überlegungen, wonach Art. 8 Abs. 2 GG einen Gesetzesvorbehalt nur für Versammlungen unter freiem Himmel vorsieht. Unter solchen sind Orte allgemeiner Kommunikation im oben genannten Sinn zu verstehen (Gusy in Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 55). Der Kläger kann, in Übereinstimmung mit den Überlegungen der Fraport-Entscheidung (BVerfG, U.v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06 „Fraport“ – juris Rn. 65), aber nicht allein aufgrund eines Teilnahmewunsches Zugang verlangen. Insoweit geht die, dem Eigentumsrecht entspringende und weiter mit der kommunalen Selbstverwaltung im Zusammenhang stehende, räumliche Sachherrschaft des Veranstalters über den geschlossenen Raum vor.

67

Dies gilt auch in Ansehung dessen, dass ein Sammlungsteilnehmer zur Ausübung des Hausrechts zunächst aus der Sammlung ausgeschlossen werden müsste (OVG RhPf, U.v. 1.10.2020 – 7 A 10158/20 – juris Rn. 42; Heinold in Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 25. Ed. 15.10.2024, Art. 11 BayVersG Rn. 19). Denn die entsprechenden einfachgesetzlichen Regelungen sind Ausdruck der Selbstorganisationsgewalt bei öffentlichen Sammlungen in geschlossenen Räumen und treffen keine Aussage, wer in die Räume überhaupt einzulassen ist, um sich zu versammeln zu dürfen.

68

Soweit der Kläger in Bezug nimmt, dass auch der Zugang zu einer bevorstehenden oder sich bildenden Sammlung am Schutz der Sammlungsfreiheit teilnimmt (BVerfG, B.v. 11.6.1991 – 1 BvR 772/90 – juris Rn. 16), verkennt er im Übrigen grundlegend, dass dies vor Beeinträchtigungen bei der Anreise schützen und nicht erst einen Zugang zu einem anderweitig nicht zugänglichen Sammlungsort begründen soll.

69

4. Der Kläger hat kein Recht auf Zugang zu der Veranstaltung und ein solcher musste ihm auch nicht ermöglicht werden. Die entsprechende Entscheidung ist auch in Ansehung seines Abgeordnetenstatus diskriminierungsfrei erfolgt.

70

a) Auf Basis des der Beklagten zu 1) zustehenden Hausrechts, das in eigenen Liegenschaften als notwendiges Annex der öffentlich-rechtlichen Sachkompetenz der Verantwortung für die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben dient, hat diese einen weiten Entscheidungsspielraum, um den Zugang sowohl allgemein, als auch im Einzelfall zu regeln (BayVGH, U.v. 29.7.2021 – 5 BV 19.2245 – juris Rn. 82). Die Regelung des Hausrechts ist damit am allgemeinen Willkürverbot, in Ansehung der spezifischen Rechte des Klägers, zu messen. Das heißt im Fall, dass die Entscheidung über den Zugang nicht von sachfremden Kriterien geleitet sein darf und auch in Ansehung der unterschiedlichen Rechte des Klägers ein brauchbares Differenzierungskriterium darstellt.

71

Dass sich eine städtische Informationsveranstaltung an einen eingeschränkten Personenkreis eingeladener Personen, hier die eigenen Gemeindebürger und die weiteren Betroffenen (Nachbarn) der Maßnahme aus dem Gewerbegebieten ... und ... richtet, über die informiert werden soll, erscheint sachlich gerechtfertigt. Der Kreis der Eingeladenen umfasst damit einerseits die eigenen Gemeindebürger (Art. 15 Abs. 2 GO), die auch die zentralen Organe der Gemeinde, nämlich erster Bürgermeister und Gemeinderat, durch Wahlen legitimieren. Auf der anderen Seite umfasst der Kreis die Betroffenen der Maßnahme, denen gegenüber nach Maßgabe Verwaltungsverfahrenrechts die Bekanntgabe zu erfolgen hätte (Art. 41 BayVwVfG).

72

Weiter hat kein Mandatsträger Zugang zu der Veranstaltung erhalten. Diese sollte bewusst politisch neutral ausgestaltet sein und selbst die Stadträte der Beklagten zu 1) hätten nur als Privatpersonen teilnehmen dürfen. Mit Blick auf das gerade im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit geltende Neutralitätsgebot ist dieses Vorgehen, das heißt die politisch neutrale Ausgestaltung, nicht nur nicht zu beanstanden, sondern rechtlich in gewissen Umfang sogar geboten (Glaser in Widtmann/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 34. EL Januar 2024, Art. 57 Rn. 20). Die Parteien haben weiter übereinstimmend vorgetragen, dass dieses Konzept auch durch den Sicherheitsdienst so durchgesetzt worden ist.

73

b) Der Kläger wurde auch nicht zu Unrecht in Ansehung des ihm zustehenden freien Mandates ausgeschlossen. Das Forum des Abgeordneten ist das Parlament. In diesem Zusammenhang besitzt er gegenüber der Bundesregierung ein Informationsrecht, das Ausfluss des Rechts auf parlamentarische Kontrolle ist. Ferner umfasst das Informationsrecht ein Abwehrrecht gegenüber Presseanfragen. Es gibt keinen Hinweis, dass das Informationsrecht darüber hinaus besondere Rechte im Wahlkreis des Abgeordneten mit sich bringt.

74

(1) Das freie Mandat gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet die freie Willensbildung des Abgeordneten und damit auch eine von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikationsbeziehung zwischen dem Abgeordneten und den Wählerinnen und Wählern. Dabei ist der Gewährleistungsgehalt des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auf das gesamte politische Handeln des Abgeordneten bezogen und umfasst nicht nur dessen Tätigkeit im parlamentarischen Bereich. Die Sphären des Abgeordneten „als Mandatsträger“, „als Parteimitglied“ sowie als politisch handelnde „Privatperson“ lassen sich nicht strikt trennen. Die parlamentarische Demokratie fordert insoweit den Abgeordneten als ganzen Menschen. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet in diesem Zusammenhang auch die Freiheit der Abgeordneten von exekutiver Beobachtung, Beaufsichtigung und Kontrolle und steht insoweit in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG etabliert insoweit einen spezifischen Kontrollzusammenhang zwischen Bundestag und Bundesregierung, der von den gewählten Abgeordneten ausgeht und mit dem demokratischen Legitimationsstrang vom Bundestag zur Bundesregierung verläuft, nicht hingegen umgekehrt von der Regierung zum Parlament (BVerwG, B.v. 24.1.2025 – 20 F 22.22 – juris Rn. 14).

75

Dementsprechend ist die Beschaffung von Informationen ein geschützter Teil des freien Mandats, der sich auf der einen Seite durch Fragerechte gegenüber der Bundesregierung und auf der anderen Seite durch ein Abwehrrecht gegenüber Presseanfragen zur Informationsbeschaffung aktualisiert. Dabei betrifft das Informationsrecht erkennbar die innerparlamentarische Tätigkeit und den Kontext hierzu. Aus dem Fragerecht ist im Umkehrschluss zu schließen, dass ein über den parlamentarischen Bereich hinausgehender Zugriff auf einzelne Behörden nicht vorgesehen ist. Das betrifft auch die Behörden im eigenen Wahlkreis. Ganz abgesehen davon, dass das Fragerecht zu weiteren staatsorganisationsrechtlichen Abgrenzungsfragen führt, die vorliegend noch nicht einmal angesprochen werden müssen (BVerfG, U.v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 – NVwZ 2023, 239 Rn. 59).

76

(2) In diesem Sinne macht der Kläger einen allgemeinen sachlichen Bezug zu seiner parlamentarischen Tätigkeit geltend. Es geht nicht um die Abwehr eines Übergriffes in seine Informationstätigkeit. Vielmehr begehrt er die Erweiterung seines Rechtskreises, nämlich „Zugang zu der Veranstaltung, wie auch Gemeindeglieder“. Die politikwissenschaftliche Überlegung, dass der Abgeordnete für seine Tätigkeit auf den Kontakt mit der Bevölkerung seines Wahlkreises zurückgreift, führt zwar zu einem grundgesetzlichen Schutz dieser Informationsbeziehung, aber nicht zu besonderen Leistungsrechten gegenüber Behörden, auch nicht im Wahlkreis des Abgeordneten (zu der Wechselwirkung des Informationsaustausches vgl. BVerfG, B.v. 17.9.2013 – 2 BvE 6/08 – juris Rn. 95 ff.). Bei der Veranstaltung geht es nicht um die Informationsbeziehung des Klägers, sondern um die der Beklagten zu 1).

77

Das Amt des Abgeordneten ist die Mitgliedschaft im Parlament (Klein/Schwarz in Dürig/Herzog/ Scholz, Grundgesetz, 107. EL März 2025, Art. 48 Rn. 31). Das Parlament ist das Forum des Abgeordneten, was ihn freilich nicht hindert, auch an anderen Diskussionsveranstaltungen teilzunehmen. Die Informationsbeschaffung dient dieser Tätigkeit vorbereitend bzw. begleitend. Rahmenbezug der Informationsbeschaffung ist die parlamentarische Tätigkeit und die Bundesregierung ist die Stelle, die dem Abgeordneten zur Antwort auf Fragen verpflichtet ist (BVerfG, B.v. 13.6.2017 – 2 BvE 1/15 – juris Rn. 84 f.). Das Fragerecht bezieht sich nur auf Angelegenheiten in der Zuständigkeit der Bundesregierung (BVerfG, B.v. 7.11.2017 – 2 BvE 2/11 – juris). Eine Ausweitung des Fragerechts direkt an einzelne Behörden gibt es ebenso wenig, wie eine Ausweitung des Rechtskreises gegenüber diesen über den parlamentarischen Kontext hinaus. Für die eigenverantwortliche Informationsbeschaffung hat der Abgeordnete lediglich bestimmte Ausstattungsrechte (Müller/Drossel in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 167).

78

Systematisch spricht schon die Formulierung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach der Abgeordnete Vertreter des ganzen Volkes ist, gegen eine besondere Rechtsstellung im eigenen Wahlkreis. Im Umkehrschluss kann ein Abgeordneter eben keine besondere Rechtsstellung in seinem eigenen Wahlkreis geltend machen (Butzer in Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 38 Rn. 120). Das gilt unabhängig von der Frage, ob der Abgeordnete als Direktkandidat oder als Listenkandidat in den Bundestag eingezogen ist.

79

Gegen ein solches Sonderrecht sprechen weiter auch wahlrechtliche Erwägungen. Das Bundesverfassungsgericht hat zuletzt im Zusammenhang mit der Wahlrechtsreform betont, dass es sich bei der Wahl zum Bundestag um eine Verhältniswahl handelt und die derzeitige Regelung, die eine Verrechnung von Direktmandaten ermöglicht, verfassungsrechtlich insoweit unbedenklich ist (BVerfG, U.v. 29.11.2023 – 2 BvF 1/21 – juris Rn. 168 f.). Eine andere Ansicht hätte im Übrigen zur Folge, dass unterschiedliche Wahlkreise im ungleichen Maß als Quelle der Informationsbeschaffung dienen würden.

80

c) Es liegt auch keine Behinderung eines Abgeordneten im Sinne des Art. 48 Abs. 2 GG vor. Im Sinne der Rechtsprechung ist eine Behinderung nur eine intentionale Behinderung. Wie oben dargelegt, wurden aber gleichermaßen alle Mandatsträger von der Veranstaltung ausgeschlossen und auch sonst ist nicht ersichtlich, dass gezielt der Kläger ferngehalten werden sollte.

81

(1) Das Behinderungsverbot gehört zu den Funktionsrechten des Abgeordneten, die seinen Status absichern, seine Unabhängigkeit schützen und letztendlich der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundestages dienen (Butzer in Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 38 Rn. 155). In diesem Sinne liegt nach der Rechtsprechung ein Behindern bei der Ausübung des Abgeordnetenmandates im Sinne des Art. 48 Abs. 2 GG vor, wenn eine mit Intention gesetzte Erschwerung oder Verhinderung des Abgeordnetenmandates vorliegt, nicht aber bei einer in eine ganz andere Richtung zielenden Handlung, die nur unvermeidlicherweise die tatsächliche Wirkung einer Beeinträchtigung der Freiheit der Mandatsausübung zur Folge hat (BVerfG, B.v. 21.9.1976 – 2 BvR 350/75 – juris Rn. 50; BGH, U.v. 2.5.1984 – III ZR 4/84 – juris Rn. 14).

82

Um das Verbot auszulösen, ist damit eine intentionale Behinderung des Abgeordneten erforderlich. Das ist vor dem Hintergrund einer umfassenden Mandatsfreiheit (im obigen Sinn) (vgl. Butzer in Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 38 Rn. 122 f.) zu verstehen, die dem Gedanken des Ausgleichs im Rahmen einer praktischen Konkordanz oder Überlegungen der Verhältnismäßigkeit entgegensteht. Denn solche Überlegungen würden zugleich bedeuten, festzulegen, in wie weit eine Beeinträchtigung des freien Mandats noch annehmbar ist.

83

(2) Streng genommen geht die Frage der Behinderung im zu entscheidenden Fall schon sprachlich ins Leere. Denn der Kläger begehrt nicht die Abwehr eines Übergriffs in seine Freiheitsphäre, sondern eine Erweiterung seines Rechtskreises, indem er den Anspruch auf Zugang zu einer kommunalen Veranstaltung geltend macht. Aber auch unabhängig davon ist eine zielgerichtete Behinderung der Mandatsausübung nicht erkennbar.

84

Der Kläger hatte im Rahmen des Erörterungstermins ausgeführt, das Teilnahmeverbot habe sich gezielt gegen ihn gerichtet. Auf Rückfrage wurde der Vorgang in Zusammenhang mit einer 2023 stattgefundenen Veranstaltung in ... erläutert, für die der Kläger geworben habe und bei der die Gemeinde nur für etwa die Hälfte der 600 erschienen Personen Sitzplätze zur Verfügung gehabt habe. Die Beklagten bestritten den Vortrag unter dem Hinweis, dass allen politischen Mandatsträgern gleichermaßen kein Zugang gewährt worden wäre. Selbst Gemeinderäte hätten nur als Privatpersonen Zugang zu der Veranstaltung erhalten.

85

Ein Anhaltspunkt für eine intentionale Behinderung ergibt sich weiter auch nicht aus dem Bürgerbrief, den der Kläger an die ... Bürger gerichtet hatte. Dieser nimmt inhaltlich auf die bereits verteilte Einladung Bezug, aus der sich die Beschränkung des Teilnehmerkreises bereits ergeben hatte.

86

Und schließlich ergibt sich auch kein Hinweis auf eine unzulässige Behinderung vor dem Hintergrund einer vorgetragenermaßen ähnlichen Veranstaltung in der Stadt ..., die einem Landtagsabgeordneten den Zugang gestattet hatte. Abgesehen davon, dass sich aus diesem individuellen Vorgang schon keine Verwaltungspraxis ergeben dürfte, handelte auch ein anderer Rechtsträger.

87

Insgesamt räumte der Kläger im Erörterungstermin selbst ein, dass die Frage der gezielten Behinderung letztendlich nur eine Vermutung auf Basis der vorgenannten Umstände sei. Aufgrund des Vortrags ergibt sich für das Gericht kein Anhaltspunkt, dass es sich bei den Zugangsbestimmungen um eine zielgerichtete Regelung zu Lasten des Klägers gehandelt hatte. Auch ein Anlass zur weiteren Sachaufklärung ist nicht ersichtlich. Vielmehr ist der Vortrag der Beklagten zu 1), dass eine sachliche und politische neutrale Information der Bürger gewünscht gewesen sei, nachvollziehbar und richtet sich gegen jede Art politisierter Stellungnahme, wie es auch der Neutralitätspflicht bei Öffentlichkeitsarbeit entspricht.

C.

88

Damit waren die Klagen abzuweisen. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.