

Az.: 4 C 11/18



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsen
vertreten durch das Landeskirchenamt
dieses vertreten durch den Präsidenten
Lukasstraße 6, 01069 Dresden

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Landkreis Mittelsachsen
vertreten durch den Landrat
Frauensteiner Straße 43, 09599 Freiberg

- Antragsgegner -

wegen

Benutzungs- und Entgeltordnung
hier: Normenkontrolle

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Künzler und die Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Pastor, Dr. John, Groschupp und Ranft aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. Oktober 2020

am 14. Oktober 2020

für Recht erkannt:

§ 2 Abs. 4, 2. Spiegelstrich der "Benutzungs- und Entgeltordnung (BEO) für Räume in Schulen und Verwaltungsgebäuden des Landkreises Mittelsachsen" vom 14. Dezember 2017 wird für rechtswidrig erklärt. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Der Kosten des Verfahrens tragen die Beteiligten je zur Hälfte.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Antragstellerin wendet sich gegen eine Satzung des Antragsgegners, mit der dieser die Voraussetzungen und Bedingungen geregelt hat, zu denen Dritte Räume in öffentlichen Gebäuden des Landkreises benutzen dürfen.
- 2 Die Kreisfläche des Antragsgegners mit Sitz in Freiberg beträgt 2.116,32 km². Im Kreisgebiet wohnen ca. 310.000 Einwohner. Die antragstellende Evangelisch-Lutherische Landeskirche Sachsens erstreckt sich auf das Gebiet des ehemaligen Landes Sachsen in den Grenzen von 1922. Zu ihr gehören ca. 663.525 Gemeindeglieder in 551 Kirchgemeinden und Kirchspielen (Stand: 1. Januar 2020). Das Gebiet des Antragsgegners umfasst fünf Kirchenbezirke.
- 3 Der Antragsgegner hat durch Satzung vom 14. Dezember 2017, veröffentlicht im elektronischen Amtsblatt des Landkreises Mittelsachsen vom 19. Dezember 2017, die "Benutzungs- und Entgeltordnung (BEO) für Räume in Schulen und Verwaltungsgebäuden des Landkreises Mittelsachsen" (nachfolgend: BEO) erlassen. Sie trat zum 1. Januar 2018 in Kraft. Darin regelt der Antragsgegner die

Voraussetzungen und Bedingungen für die Nutzung von Räumen in öffentlichen Gebäuden des Landkreises durch Dritte.

4 Die Benutzungs- und Entgeltordnung lautet auszugsweise wie folgt:

§ 2 Benutzung

(1) Der Landkreis Mittelsachsen stellt Dritten einzelne Räume zur Nutzung zur Verfügung. Die zur Nutzung zur Verfügung gestellten Räume sind in Anlage 1 abschließend aufgeführt.

(2) Voraussetzung für die Zulassung zur Nutzung ist, dass die Räume in Größe und Kapazität (Anzahl der möglichen Teilnehmer - siehe Anlage 1) für die geplante Nutzung geeignet sind und die Nutzung dem folgenden Katalog zuordenbar ist:

1. Veranstaltungen in schulischem Interesse oder den allgemeinen Schulbetrieb ergänzend
2. Nutzung als Wahlräume zu Kommunal-, Landtags-, Bundestags-, Europawahlen sowie der Durchführung von Bürgerentscheiden
3. externe Bildungsangebote insbesondere für Schüler und Lehrer von Schulen in Trägerschaft des Landkreises
4. Nutzungen seitens Gesellschaften und Beteiligungen des Landkreises Mittelsachsen oder Körperschaften, bei denen der Landkreis Mitglied ist
5. Nutzungen landkreisangehöriger Städte und Gemeinden
6. Nutzungen seitens staatlicher Behörden und Einrichtungen des Bundes oder des Freistaates Sachsen sowie öffentlich-rechtliche Träger der Sozialversicherungen und berufsständiger Körperschaften im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung
7. Veranstaltungen mit gemeinnützigem oder mildtätigem Zweck gemäß § 52 der Abgabenordnung

Info: Eine Zuordnung der Punkte 1. und 3. erfolgt auf Stellungnahme des Referates Bildung des Landratsamtes.

(3) Die Nutzungszeiten orientieren sich grundsätzlich an den üblichen Dienst- bzw. Öffnungszeiten:

- Dienstzeiten Verwaltungsgebäude:
Montag bis Donnerstag von 6:30 bis 19:30 Uhr
Freitag von 6:30 bis 16:00 Uhr
- Öffnungszeiten Schulen:
Montag bis Freitag von 7:00 bis 18:00 Uhr

Eine Nutzung innerhalb der Schulferien ist grundsätzlich ausgeschlossen.

Eine Nutzung nach Absatz 2 Nr. 6 ist auch an Sonn- und Feiertagen zugelassen.

(4) Die Nutzung ist ausdrücklich ausgeschlossen für

- politische Parteien oder sonstige politische Gruppierungen einschließlich Personen und sonstiger Gesellschaftsformen, welche im Auftrag und/oder im Interesse dieser handeln
- religiöse Gemeinschaften oder sonstige religiöse Gruppierungen einschließlich Personen und sonstiger Gesellschaftsformen welche im Auftrag und/oder im Interesse dieser handeln.

(5) Die Nutzer sind nicht berechtigt, die Räume zur Durchführung von Veranstaltungen zu nutzen, auf denen extremistisches, verfassungsfeindliches, rassistisches, antisemitisches oder antidemokratisches Gedankengut dargestellt und/oder verbreitet wird, sei es vom Nutzer selbst oder von Besuchern der Veranstaltung. Während der Veranstaltung dürfen weder in Wort noch Schrift Freiheit und Würde des Menschen verächtlich gemacht oder Symbole, die im Geist verfassungsfeindlicher bzw. verfassungswidriger Organisationen stehen oder diese repräsentieren, verwendet werden.

5 Nach einem Zeitungsbericht der "Freien Presse" vom 16. Dezember 2017 habe der Leiter des Geschäftsbereichs Verwaltung, Finanzen und Ordnung des Antragsgegners geäußert, dass auch künftig in den in der Benutzungs- und Entgeltordnung genannten Räumlichkeiten Jugendweihe-Veranstaltungen stattfinden dürften.

6 Mit Schreiben vom 26. Januar 2018 wandte sich die Antragstellerin an die Aufsichtsbehörde des Antragsgegners, die Landesdirektion Sachsen, und bat um aufsichtsbehördliches Einschreiten wegen des von ihr angenommenen Verstoßes der Benutzungs- und Entgeltordnung gegen Art. 4 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, 3 GG. Die Landesdirektion teilte daraufhin mit, dass sie nicht einschreiten werde, weil sie davon ausgehe, dass kein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 sowie Art. 3 Abs. 1, 3 GG vorliege. Die Regelung in § 2 Abs. 4 BEO umfasse auch Weltanschauungsgemeinschaften.

7 Die Antragstellerin hat am 10. August 2018 den vorliegenden Normenkontrollantrag gestellt, mit dem sie sich gegen § 2 Abs. 4, 2. Spiegelstrich BEO wendet. Sie sei antragsbefugt gemäß § 47 Abs. 2 VwGO, weil sie durch den Ausschluss der Nutzungsmöglichkeit von Gebäuden des Antragsgegners möglicherweise in ihrem Grundrecht aus Art. 4 Abs. 1 GG verletzt sei, das auch die kollektive Glaubensfreiheit schütze.

8 Die Antragstellerin hält § 2 Abs. 4, 2. Spiegelstrich BEO für rechtswidrig, weil sie verfassungsrechtliche Vorschriften verletze. Religionsgemeinschaften würden ohne sachlichen Grund von der Schulnutzung ausgeschlossen. Dies verstieße gegen den aus

Art. 4 GG folgenden Anspruch der Antragstellerin auf Förderung und Teilhabe, gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz, das Diskriminierungsverbot sowie das staatliche Neutralitätsgebot.

9 Gegenstand der Religionsfreiheit aus Art. 4 GG sei auch die positive kollektive Religionsfreiheit. Sie schütze unter anderem die nach außen gerichteten Tätigkeiten der Religionsgemeinschaften. Daraus folge ein Anspruch der Religionsgemeinschaften gegenüber dem Staat und seinen Institutionen auf Teilhabe, Förderung und Unterstützung. Dies sei insbesondere durch die Überlassung von Räumlichkeiten zur Nutzung möglich, auch wenn darauf kein uneingeschränkter Anspruch bestehe. Soweit sich der Antragsgegner aber grundsätzlich dazu entscheide, Räume in staatlichen Einrichtungen überhaupt Dritten zur Nutzung zu überlassen, entspreche es dem Gebot der Förderung und Teilhabe, gerade auch den Religionsgemeinschaften die Nutzung zu gestatten. Der Antragsgegner würde seine Neutralitätspflicht nicht verletzen, wenn er es Religionsgemeinschaften gestatte, Räume für ihre Aktivitäten zu nutzen, solange Dritte dadurch nicht gehalten seien, gegen ihren Willen an religiösen Veranstaltungen teilzunehmen und wenn auch nicht der Eindruck erweckt werde, die staatlichen Einrichtungen machten sich die Glaubensüberzeugungen der jeweiligen Religionsgemeinschaft zu eigen. Die angegriffene Regelung verstieße somit gegen den Anspruch der Religionsgemeinschaften auf Teilhabe und Förderung. Eine Rechtfertigung für diese Beeinträchtigung bestehe nicht und folge insbesondere nicht aus dem staatlichen Neutralitätsgebot.

10 Die Regelung verstoße gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG bzw. das aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG bzw. Art. 19 SächsVerf folgende Verbot der Ungleichbehandlung. Es finde eine Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG statt, weil zwei Sachverhalte rechtlich unterschiedlich behandelt würden. Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften würden hinsichtlich der Möglichkeit, schulische Räume für Veranstaltungen zu nutzen, unterschiedlich behandelt. Dem Argument, es liege keine Ungleichbehandlung vor, weil auch Weltanschauungsgemeinschaften dem Verbot unterlägen, stehe entgegen, dass das Grundgesetz durchgängig von einer inhaltlichen Trennung zwischen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften ausgehe. Dies zeige sich an Art. 137 Abs. 7 WRV i. V. m. Art. 140 GG, wonach Weltanschauungsvereinigungen den

Religionsgesellschaften gleichgestellt seien. Der Begriff der Religion sei daher nicht Oberbegriff für die gewährleisteten Garantien in Art. 4 Abs. 1 GG, weil gerade zwischen Religion und Weltanschauung unterschieden werde. Eine Auslegung gegen den klaren Wortlaut von § 2 Abs. 4 BEO sei ausgeschlossen. Die beiden Sachverhalte seien miteinander vergleichbar, weil die Freiheit der Religions- und Weltanschauung gemäß Art. 4 Abs. 1 GG einheitlich geschützt werde. Weltanschauungs- und Religionsgemeinschaften unterfielen dem gleichen Grundrecht auf Freiheit des Bekenntnisses und seien deshalb vergleichbar. Schließlich würden diese vergleichbaren Sachverhalte durch einen Hoheitsträger unterschiedlich behandelt.

11 Ein diese Ungleichbehandlung rechtfertigender Sachgrund liege nicht vor; die Ungleichbehandlung sei willkürlich. Zwischen den Weltanschauungs- und Religionsgemeinschaften bestünden keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten. Zwar müsse der Staat nicht alle Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften schematisch gleichbehandeln. Differenzierungen, die durch tatsächliche Verschiedenheiten der einzelnen Gesellschaften bedingt seien, seien zulässig, was jeweils im Hinblick auf die Eigenart des konkreten Sachverhalts, der geregelt werden soll, zu prüfen sei. Es sei aber auch nicht jede Differenzierung gestattet. Sie dürfe nicht sachfremd sein, und es müsse sich aus dem Sachverhalt, den die differenzierende Regelung zum Gegenstand habe, gerade für sie ein sachlich vertretbarer Gesichtspunkt anführen lassen. Derartige Differenzierungsgesichtspunkte lägen nicht vor. Die Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG sei gleichzeitig auch eine Verletzung der Freiheiten aus Art. 4 GG bzw. Art. 19 SächsVerf. Die Glaubensfreiheit werde auch dann verletzt, wenn verschiedene Religions- bzw. Weltanschauungsgemeinschaften wegen ihrer Religion bzw. ihrer Weltanschauung nachteilig ungleich behandelt werden, was hier der Fall sei, weil einzig auf die Religion als Anknüpfungspunkt für das Verbot der Nutzung von Räumen abgestellt werde.

12 Die angegriffene Regelung verstoße zugleich auch gegen das Benachteiligungs- bzw. Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 GG. Soweit sich der Antragsgegner auf das staatliche Neutralitätsgebot berufen wollte, ginge dies fehl, da offen bliebe, weshalb die Neutralitätspflicht ausschließlich in Bezug auf Religionsgemeinschaften, nicht

aber bezüglich der Weltanschauungsgemeinschaften gelten sollte. Vielmehr verletze der Antragsgegner das Neutralitätsgebot, in dem er einseitig zu Lasten eines Teils der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften ein Verbot erlasse, während der andere Teil davon unberührt bleibe.

13 Das Neutralitätsgebot verpflichte den Staat, sich in Fragen des religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnisses neutral zu verhalten. Er dürfe bestimmte Bekenntnisse nicht privilegieren sowie Andersgläubige nicht ausgrenzen. Eine Verletzung liege vor, wenn der Staat einseitig eine Gemeinschaft fördere, die ihrerseits auf religiöser oder weltanschaulicher Grundlage arbeite, also an der religiös-weltanschaulichen Auseinandersetzung nicht neutral, sondern parteigebunden mitwirke. Der Ausschluss der Nutzung von Schulen für Religionsgemeinschaften, die für Weltanschauungsgemeinschaften gestattet bleibe, greife einseitig zu Lasten der Religionsgemeinschaften in die Freiheit der religiös-weltanschaulichen Betätigung ein. Diese Ungleichbehandlung sei nicht gerechtfertigt.

14 Die Antragstellerin beantragt,

§ 2 Abs. 4, 2. Spiegelstrich der "Benutzungs- und Entgeltordnung (BEO) für Räume in Schulen und Verwaltungsgebäuden des Landkreises Mittelsachsen" vom 14. Dezember 2017 für unwirksam zu erklären, hilfsweise,

§ 2 Abs. 4, 2. Spiegelstrich der "Benutzungs- und Entgeltordnung (BEO) für Räume in Schulen und Verwaltungsgebäuden des Landkreises Mittelsachsen" vom 14. Dezember 2017 für rechtswidrig zu erklären.

15 Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

16 Er macht geltend, dass der Anspruch auf Förderung und Teilhabe den Staat nicht verpflichte, den Religionsgemeinschaften Räumlichkeiten zur Verfügung stellen zu müssen. Es sei vielmehr dem Staat überlassen, wie er den Raum für die aktive Betätigung der Glaubensüberzeugung sichere. Wenn in einem Bereich keine anderen Möglichkeiten für eine entsprechende Betätigung vorhanden und diese dadurch praktisch unmöglich seien, könne sich der abstrakte Anspruch auf Förderung und Teilhabe zu einer Pflicht verdichten, eigene Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen.

Das sei hier aber nicht der Fall, weil im Landkreis Mittelsachsen eine Vielzahl von Räumlichkeiten existierten, die von den Religionsgemeinschaften für ihre Veranstaltungen genutzt werden könnten. Wie die Antragstellerin selbst einräume, ergebe sich aus Art. 4 GG kein originärer Anspruch auf Bereitstellung von Räumlichkeiten. Es erschließe sich nicht, warum sich dies ändern sollte, wenn der Landkreis seine Liegenschaften in sehr eingeschränktem Rahmen Dritten zur Verfügung stelle.

- 17 Ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 GG liege nicht vor. Die von der Antragstellerin behauptete strikte und durchgängige sprachliche Trennung von Religion und Weltanschauung bestehe nicht. Art. 4 Abs. 2 GG erwähne nur die Religionsausübung, obwohl die Regelung auch Weltanschauungen schütze; entsprechendes gelte für Art. 5 Abs. 2, Art. 18 Abs. 3 und Art. 19 Abs. 2 SächsVerf. Dies sei auch gar nicht anders möglich, da eine strikte Trennung zwischen Religion und Weltanschauung kaum möglich sei. Normen, die Religionen beträfen, umfassten daher in der Regel auch Weltanschauungen. Dieser Umstand ergebe sich insbesondere aus der Begründung zur Beschlussfassung der angefochtenen Satzung. Dort sei erwähnt, dass im Hinblick auf eine weltanschaulich-religiöse Neutralität und Abgrenzung zukünftig auch eine Nutzung für politische Parteien und religiöse Gemeinschaften ausgeschlossen sein solle. Dies belege, dass der Ausschluss von religiösen Gruppierungen aus der weltanschaulich-religiösen Neutralitätspflicht erfolgt sei und daher Religionen und Weltanschauungen gleichermaßen umfasse. Eine Ungleichbehandlung von Religionen und Weltanschauungen liege demnach nicht vor. Dies werde nicht dadurch in Frage gestellt, dass während der Debatte über die Beschlussfassung zur Benutzungs- und Entgeltordnung die Aussage getroffen worden sei, Jugendweihe-Veranstaltungen sollten weiterhin zulässig sein. Solche Erklärungen seien rechtlich nicht bindend. Seit dem Inkrafttreten der Benutzungs- und Entgeltordnung habe es keine Veranstaltungen von Weltanschauungsgemeinschaften oder von solchen im Zusammenhang mit der Jugendweihe gegeben. Wenn Jugendweihen erfolgen sollten, müsse zunächst geklärt werden, ob es sich dabei überhaupt um weltanschauliche Veranstaltungen handele.

- 18 Da für die behaupteten Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot und das staatliche Neutralitätsgebot ebenfalls eine Ungleichbehandlung Grundlage sein solle und diese -

wie ausgeführt - nicht gegeben sei, liege auch hier kein Verstoß vor. Vielmehr komme der Antragsgegner mit der angegriffenen Regelung in der Satzung gerade seinen sich aus dem staatlichen Neutralitätsgebot ergebenden Pflichten nach. Insofern werde auf die Ausführungen der Landesdirektion Sachsen in deren Schreiben vom 16. Februar 2018 Bezug genommen.

19 Die Antragstellerin hat erwidert, dass sich entgegen der Auffassung des Antragsgegners die Frage eines Anspruchs auf Teilhabe und Förderung in Gestalt eines Nutzungsanspruchs für seine Räumlichkeiten nicht erst dann stelle, wenn sonst keine Möglichkeiten für die Religionsausübung bestünden. Ferner bestehe der Förderanspruch auch unterhalb der Schwelle der Ungleichbehandlung, wenn sich der Staat grundsätzlich dafür entscheide, Räume in staatlichen Einrichtungen überhaupt Dritten zur Nutzung zu überlassen. Dieser Anspruch bestehe unabhängig davon, ob der Staat bei der Gewährung einer Nutzung unter Ausschluss der Religionsgemeinschaften zugleich auch gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoße. Der Anspruch bestehe auch dann, wenn eine Ungleichbehandlung im Verhältnis zu den Weltanschauungsgemeinschaften nicht bestünde. Es liege entgegen der Meinung des Antragsgegners eine Ungleichbehandlung zwischen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften vor. Es treffe nämlich nicht zu, dass der Ausschluss der Religionsgemeinschaften auch die Weltanschauungsgemeinschaften beinhalte.

20 In der mündlichen Verhandlung haben die Vertreter des Antragsgegners angegeben, dass es bislang aufgrund der angegriffenen Regelung nicht zur Versagung von Nutzungswünschen gekommen sei.

21 Wegen des weiteren Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und auf den vom Antragsgegner vorgelegten Verwaltungsvorgang (1 Ordner) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

22 Der Normenkontrollantrag hat in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg.

23 I. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 47 VwGO sind erfüllt.

- 24 Der Antrag ist statthaft. Bei der auf der gesetzlichen Grundlage des § 9 Abs. 2 SächsLKrO als Satzung erlassenen Benutzungs- und Entgeltordnung handelt es sich um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift i. S. v. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Der Antrag ist gemäß § 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO gegen die die Satzung erlassende Körperschaft gerichtet. Die Antragstellerin ist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO auch antragsbefugt. Sie kann sich darauf berufen, dass ihr nach § 9 Abs. 2 SächsLKrO i. V. m. der analog anzuwendenden Regelung des § 10 Abs. 5 SächsGemO (vgl. dazu Sponer u. a., Kommunalverfassungsrecht Sachsen, Stand 9/2014, § 9 SächsLKrO, Ziff. 3) im Rahmen der bestehenden Vorschriften ein Anspruch auf Nutzung der von der Benutzungs- und Entgeltordnung erfassten Schul- und Verwaltungsräume zustehe, von der sie durch die Regelung in § 2 Abs. 4, 2. Spiegelstrich BEO ausgeschlossen sei. Die Antragstellerin kann darüber hinaus auch ein Recht auf Förderung und Teilhabe gemäß Art. 4 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG (vgl. Kokott, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018 Art. 4 Rn. 11. und Rn. 89 f: BVerfG, Beschl. v. 12. Mai 2009 - 2 BvR 890/06 -, juris Rn. 172 = BVerfGE 123, 148; Urt. v. 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857/07 -, juris Rn. 134 = BVerfGE 125, 39) sowie auf Gleichbehandlung mit vergleichbaren Gemeinschaften gemäß Art. 3 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG für sich reklamieren. Der am 10. August 2018 gestellte Normenkontrollantrag gegen die am 19. Dezember 2017 bekanntgemachte Benutzungs- und Entgeltordnung wahrt die einjährige Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.
- 25 II. Der Normenkontrollantrag ist mit dem hauptsächlich verfolgten Begehren, die Regelung in § 2 Abs. 4, 2. Spiegelstrich BEO für unwirksam zu erklären, unbegründet; der auf die Erklärung der Rechtswidrigkeit gerichtete Hilfsantrag ist jedoch begründet.
- 26 Die angegriffene Regelung in § 2 Abs. 4, 2. Spiegelstrich BEO ist rechtswidrig.
- 27 1. Zwar bestehen keine Bedenken gegen die formelle Rechtmäßigkeit der Satzung. Sie verstößt jedoch wegen der von dem Antragsgegner "ausdrücklich" ausgeschlossenen Nutzung von Räumen in Schulen durch religiöse Gemeinschaften oder sonstige religiöse Gruppierungen einschließlich Personen oder sonstige Gesellschaftsformen, welche im Auftrag und/oder Interesse dieser handeln, gegen höherrangiges Recht und verletzt den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1

SächsVerf. Dieser gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Er gilt sowohl für ungleiche Belastungen als auch für ungleiche Begünstigungen. Verboten ist auch ein gleichheitswidriger Ausschluss, bei dem eine Begünstigung dem einem Personenkreis gewährt, dem anderen aber vorenthalten wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21. Juni 2011 - 1 BvR 2035/07 -, juris Rn. 63 = BVerfGE 129, 49). Die Antragstellerin macht insoweit zu Recht geltend, dass sie anders als Weltanschauungsgemeinschaften von der Nutzung ausgeschlossen ist, ohne dass dafür ein rechtfertigender Sachgrund gegeben ist.

28 Nach dem Wortlaut von § 2 Abs. 4, 2. Spiegelstrich BEO sind - nur - religiöse Gemeinschaften oder sonstige religiöse Gruppierungen einschließlich der in ihrem Auftrag oder Interesse handelnden Personen oder sonstige Gesellschaftsformen von einer Nutzung ausgeschlossen. Soweit der Antragsgegner unter Hinweis auf die Begründung zur Beschlussfassung der Satzung geltend gemacht hat, von der auf Religionsgemeinschaften abzielenden Regelung seien auch Weltanschauungsgemeinschaften umfasst, weil eine strikte Trennung zwischen Religion und Weltanschauung kaum möglich sei, kann dem nicht gefolgt werden.

29 Die vom Antragsgegner zur Begründung seiner Auffassung genannte Passage in der Begründung des Beschlussvorschlages schließt Weltanschauungsgemeinschaften gerade nicht von einer Raumnutzung aus. Dort heißt es, "im Hinblick auf eine weltanschaulich-religiöse Neutralität und Abgrenzung [solle] zukünftig auch eine Nutzung für politische Parteien und religiöse Gemeinschaften ausgeschlossen sein". Allein die Berufung auf eine weltanschaulich-religiöse Neutralität als Begründung und Motivation für die Regelung vermag das Regulationsergebnis eines Ausschlusses politischer Parteien und religiöser Gemeinschaften, nicht jedoch von Weltanschauungsgemeinschaften, nicht zu tragen.

30 Der Senat stellt zwar nicht in Abrede, dass in der Vorstellung der die Satzung beschließenden Kreisräte mit der Regelung in § 2 Abs. 4, 2. Spiegelstrich BEO zugleich auch Weltanschauungsgemeinschaften von der Nutzung der von der Satzung erfassten Räume des Antragsgegners ausgeschlossen werden sollten. Da aber der Senat allein die Vereinbarkeit der angegriffenen Satzungsregelung mit höherrangigem

Recht prüft, kommt es auf den Willensbildungsprozess der Kreisräte, die diese Regelung beschlossen haben, und damit auf die vom Antragsgegner angenommene Gleichsetzung von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften nicht an. Eine gerichtliche Kontrolle kann sich jedenfalls nicht auf den jeweiligen inneren Willensbildungsprozess beziehen, sondern muss sich auf die Überprüfung der äußeren nachprüfbaren Kriterien beschränken (vgl. Senatsurt. v. 27. Mai 2019 - 4 C 10/17 -, juris Rn. 20).

31 Entgegen der Auffassung des Antragsgegners ist eine Unterscheidung von Religion und Weltanschauung durchaus möglich, auch wenn einzuräumen ist, dass im Einzelfall Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen können. Ungeachtet ihrer rechtlichen Gleichstellung in Art. 4 Abs. 1 GG, Art. 19 SächsVerf, die die Unverletzlichkeit des Glaubens, des Gewissens und der Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses postulieren, geht das Grundgesetz durchgängig von einer inhaltlichen Trennung von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften aus. Dies zeigt sich etwa an der Regelung zu ihrer Gleichstellung in Art. 137 Abs. 7 WRV i. V. m. Art. 140 GG. Der Begriff der Religion ist daher kein Oberbegriff, der die Weltanschauungsgemeinschaften stets einschließt, sondern beschreibt etwas von den Weltanschauungsgemeinschaften Verschiedenes. Gemeinsam ist beiden, dass sie eine mit der Person des Menschen verbundene Gewissheit über bestimmte Aussagen zum Weltganzen sowie zur Herkunft und zum Ziel des menschlichen Lebens verstehen. Der Unterschied besteht darin, dass Religionen eine den Menschen überschreitende und umgreifende "transzendente" Wirklichkeit zu Grunde legen, während sich Weltanschauungen auf innerweltliche, "immanente" Bezüge beschränken (vgl. näher Kokott a. a. O. Rn. 21 ff., 24 ff.; BVerwG, Urt. v. 15. Dezember 2005 - 7 C 20.04 -, juris Rn.13 = NJW 2006, 1303 zu Scientology; Urt. v. 27. März 1992 - 7 C 21.90 -, juris Rn. 22 ff. = BVerwGE 90, 112, 115 zur Osho-Bewegung; VG Potsdam, Urt. v. 13. November 2015 - VG 8 K 4253/13 -, juris Rn. 24 m. w. N. zur Kirche des Fliegenden Spaghettimonsters; vgl. auch SächsOVG, Beschl. v. 30. Juni 2017 - 5 A 133/16 -, juris Rn. 7).

32 Hieraus ergibt sich, dass der Antragsgegner allein schon zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten die Weltanschauungsgemeinschaften in der angegriffenen Norm hätte erwähnen müssen, um das Ziel zu erreichen, auch sie von

der Nutzung von Schul- und Verwaltungsräumen auszuschließen. Da er dies unterlassen hat, hat er vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt. Denn sowohl Religions- als auch Weltanschauungsgemeinschaften können sich auf die durch Art. 4 GG, Art. 19 SächsVerf in gleicher Weise vermittelte Bekenntnisfreiheit und den insoweit gewährten Schutz berufen. Durch den Ausschluss nur der Religionsgemeinschaften von einer Nutzungsmöglichkeit wegen eines in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG genannten Differenzierungskriteriums werden diese unterschiedlich behandelt.

- 33 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschl. v. 21. Juni 2011 - 1 BvR 2035/07 -, juris Rn. 64 = BVerfGE 129, 49) ergeben sich

"aus dem allgemeinen Gleichheitssatz [...] je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können (vgl. BVerfGE 117, 1 <30>; 122, 1 <23>; 126, 400 <416> m.w.N.). Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet nicht nur, dass die Ungleichbehandlung an ein der Art nach sachlich gerechtfertigtes Unterscheidungskriterium anknüpft, sondern verlangt auch für das Maß der Differenzierung einen inneren Zusammenhang zwischen den vorgefundenen Verschiedenheiten und der differenzierenden Regelung, der sich als sachlich vertretbarer Unterscheidungsgesichtspunkt von hinreichendem Gewicht erweist (vgl. BVerfGE 124, 199 <220>). Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können (vgl. BVerfGE 55, 72 <88>; 88, 87 <97>; 93, 386 <397>; 99, 367 <389>; 105, 73 <110>; 107, 27 <46>; 110, 412 <432>)".

- 34 Hiervon ausgehend sind keine Sachgründe für die Ungleichbehandlung von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften ersichtlich. Ein Differenzierungsziel ist nicht erkennbar. Es liegen auch keine Sachgründe für eine Ungleichbehandlung vor, weil das von der angegriffenen Regelung angestrebte Ziel des Antragsgegners, in religiösen und weltanschaulichen Angelegenheiten neutral aufzutreten, nicht erreicht werden kann, wenn zwar Religionsgemeinschaften eine Raumnutzung verwehrt wird, sie aber Weltanschauungsgemeinschaften gestattet bleibt. Zwischen beiden Gemeinschaften sind schon aufgrund ihrer rechtlichen Gleichstellung keine gewichtigen

Unterscheidungsgesichtspunkte erkennbar, die die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können.

35 2. Als Folge der gleichheitswidrigen Regelung des § 2 Abs. 4, 2. Spiegelstrich BEO erklärt der Senat diese für rechtswidrig, weil der übrige Regelungsgehalt der Benutzungs- und Entgeltordnung auch ohne sie Bestand haben kann (vgl. Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 358; W.-R. Schenke/R.P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 47 Rn. 121 f.) und dies im Übrigen dem Antrag der Antragstellerin entspricht. Der Senat sieht von der in § 47 Abs. 5 Satz 2 1. Halbsatz VwGO vorgesehenen Unwirksamkeitserklärung der angegriffenen Vorschrift und damit von einer Stattgabe des Normenkontrollantrags im Hauptantrag ab und beschränkt sich auf die Erklärung der Rechtswidrigkeit (vgl. dazu W.-R. Schenke/R.P. Schenke a. a. O., Rn. 126; Ziekow a. a. O., Rn. 357; a. A.: BVerwG, Urt. v. 9. Juni 2010 - 9 CN 1.09 -, juris Rn. 29 = BVerwG 137, 123), weil anderenfalls ein Zustand eintreten würde, der den Intentionen des Satzungsgebers entgegenstünde, obwohl er berechtigt wäre, zur Wahrung des Neutralitätsgebots des Antragsgegners sowohl politische Parteien und sonstige politische Gruppierungen als auch religiöse und weltanschauliche Gemeinschaften oder Gruppierungen, jeweils einschließlich der in ihrem Auftrag oder Interesse handelnden Personen, von der Nutzung seiner Räume auszuschließen.

36 Der Senat hält die zeitweilige Inkaufnahme eines rechtswidrigen Zustands bis zum Inkrafttreten einer verfassungs- und gesetzeskonformen Satzungsregelung, zu deren unverzüglichen Erlass der Antragsgegner verpflichtet ist, für hinnehmbar. Maßgeblich ist dafür, dass nach den nicht zweifelhaften Angaben der Vertreter des Antragsgegners in der mündlichen Verhandlung während der nunmehr fast dreijährigen Geltung der Benutzungs- und Entgeltordnung keine Nutzungswünsche auf der Grundlage von § 2 Abs. 4, 2. Spiegelstrich BEO abgelehnt worden sind und deshalb die praktischen Folgen einer Unwirksamkeitserklärung der angegriffenen Norm und der Erklärung ihrer Rechtswidrigkeit wegen der sich in beiden Fällen daraus ergebenden Verpflichtung des Antragsgegners zur Korrektur gleich sind. Darüber hinaus will der Senat dem Antragsteller in der Ausgestaltung einer rechtskonformen Satzungsregelung nicht vorgreifen (vgl. W.-R. Schenke/R.P. Schenke a. a. O., Rn. 126).

- 37 3. Das soeben (oben Rn. 35) angesprochene Neutralitätsgebot legt allen staatlichen und kommunalen Organen und Amtsträgern (BVerwG, Urt. v. 18. April 1997 - 8 C 5.96 -, juris Rn. 16 ff.; Senatsurt. v. 13. Februar 2007 - 4 B 46/06 -, juris Rn. 37 f.) durch Art. 4 Abs. 1, Art. 3 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3 GG sowie durch Art. 136 Abs. 1 und 4 und Art. 137 Abs. 1 WRV in Verbindung mit Art. 140 GG weltanschaulich-religiöse Neutralität auf und untersagt die Privilegierung bestimmter Bekenntnisse (BVerfG, Urt. v. 14. Dezember 1965 - 1 BvR 413/60 -, juris Rn. 32 = BVerfGE 19, 206; Kokott a. a. O., Art. 4 Rn. 4 f.). Entsprechendes gilt im Hinblick auf politische Parteien (vgl. BVerfG, Urt. v. 16. Dezember 2014 - 2 BvE 2/14 -, juris Rn. 32 ff. = BVerfGE 138, 102). Das Neutralitätsgebot hindert den Antragsgegner aufgrund seines Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 82 Abs. 2 SächsVerf indes nicht daran, den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen des Landkreises zu reglementieren und einzuschränken, wenn und solange diese Regelungen nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen bzw. unverhältnismäßig sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14. Oktober 2008 - 1 BvF 4/05 -, juris Rn. 87 f. = BVerfGE 122, 1; BVerwG, Urt. v. 18. Juli 1969 - VII C 56.68 -, juris Rn. 37 = BVerwGE 32, 333; SächsOVG, Beschl. v. 12. April 2001 - 3 BS 10/01 -, juris Rn. 9 = NVwZ 2002, 615 f.; NdsOVG, Beschl. v. 14. April 2011 - 10 ME 47/11 -, juris Rn. 30).
- 38 Bei den in der Anlage zur Benutzungs- und Entgeltordnung genannten Räumen handelt es sich um öffentliche Einrichtungen des Antragsgegners, auf deren Nutzung die Antragstellerin im Rahmen von § 9 Abs. 2 SächsLKrO i. V. m. der analog anzuwendenden Regelung des § 10 Abs. 5 SächsGemO grundsätzlich Anspruch erheben könnte. Diese Regelungen gewähren ein subjektiv-öffentliches Recht der Einwohner sowie juristischer Personen und nicht rechtsfähige Personenvereinigungen, öffentliche Einrichtungen von Kommunen nach gleichen Grundsätzen zu benutzen. Voraussetzung dafür ist die Ausgestaltung einer Veranstaltung oder die Widmung kommunaler Räume oder Einrichtungen als öffentliche Einrichtung (vgl. Senatsbeschl. v. 18. Juni 2009 - 4 B 383/09 -, juris Rn. 13 f.). Durch die Aufnahme in die Anlage zur Benutzungs- und Entgeltordnung haben die dort genannten Räume eine zumindest konkludente Widmung in der Weise erfahren, dass sie neben der anzunehmenden Widmung für schulische und Verwaltungszwecke zugleich auch sonstigen in § 2 Abs. 2 BEO genannten Zwecken dienen können.

- 39 Der durch § 2 Abs. 4, 2. Spiegelstrich BEO geregelte "ausdrückliche" Ausschluss religiöser Gemeinschaften oder sonstiger religiöser Gruppierungen von der Nutzungsmöglichkeit kommunaler Räume ist - abgesehen von dem bereits dargestellten Verstoß gegen den Gleichheitssatz in Bezug auf Weltanschauungsgemeinschaften - rechtlich nicht zu beanstanden. Dies gilt entsprechend in Bezug auf die politische Parteien erfassende Regelung in § 2 Abs. 4, 1. Spiegelstrich BEO. Der Senat versteht hierbei die Bezeichnung des Ausschlusses als "ausdrücklich" als eine vom Satzungsgeber vorgenommene - entbehrliche - Bekräftigung des von ihm verfolgten Regelungsziels und nicht als Regelung, die Ausnahmen zuließe, weil das sonstige Regelwerk der Benutzungs- und Entgeltordnung keine Hinweise auf als zulässig erachtete Nutzungen durch politische Parteien oder religiöse Gemeinschaften enthält.
- 40 Der Ausschluss religiöser und weltanschaulicher Gemeinschaften verstößt auch im Übrigen nicht gegen höherrangiges Recht. Aus Art. 4 GG ergibt sich zwar nicht nur ein individuelles und kollektives Abwehrrecht, sondern zugleich auch das Gebot, Raum für die aktive Betätigung der Glaubensüberzeugung und die Verwirklichung der autonomen Persönlichkeit auf weltanschaulich-religiösem Gebiet zu sichern. Die Regelung ist jedoch nicht in dem Sinne zu verstehen, dass sie dem Einzelnen oder den Religionsgemeinschaften Ansprüche auf bestimmte staatliche Leistungen garantiert, sofern nicht der Staat oder andere Hoheitsträger aus Gründen der Gleichbehandlung zu solchen Leistungen verpflichtet sind (vgl. Kokott a. a. O., Art. 4 Rn. 89 f. m. w. N.; BVerfG, Urt. v. 24. September 2003 - 2 BvR 1436/02 -, juris Rn. 43 = BVerfGE 108, 282; Beschl. v. 12. Mai 2009 - 2 BvR 890/06 -, juris Rn. 171 ff. = BVerfGE 123, 148; Rozek, in: Baumann-Hasske/Kunzmann, SächsVerf, 3. Aufl. 2011, Art. 19 Rn. 9, 13).
- 41 4. Eine andere Entscheidung ist nicht durch die Regelung in § 2 Abs. 2 BEO geboten. Danach ist Voraussetzung für eine Nutzung von Räumen, dass diese in Größe und Kapazität für die geplante Nutzung geeignet sind und die Nutzung dem dort genannten Katalog zuordenbar ist, der in Nr. 7 "Veranstaltungen mit gemeinnützigem oder mildtätigem Zweck gemäß § 52 der Abgabenordnung" nennt. Zu den durch diese Regelung eröffneten zulässigen Nutzungen gehören auch solche, die die Förderung der Religion (§ 52 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AO) oder die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zugunsten kirchlicher Zwecke (§ 52 Abs. 2 Satz 1 Nr. 25 AO) zum Ziel

haben. Auch Nutzungen mit weltanschaulichen oder politischen Zielsetzungen könnten danach u. U. zulässig sein (vgl. § 52 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 13, 24, 25 AO). Dies hat zur Folge, dass es bei der derzeitigen Fassung der Benutzungs- und Entgeltordnung dem Antragsgegner verwehrt wäre, Veranstaltungen mit religiösen oder kirchlichen Inhalten i. S. v. § 52 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 2, 25 AO von einer Nutzung der Räume auszuschließen, solange nicht eine religiöse Gemeinschaft oder eine ihr gleichgestellte Organisation i. S. v. § 2 Abs. 4, 2. Spiegelstrich BEO als Veranstalter oder Nutzer in Erscheinung treten. Es ist daher im jeweiligen Einzelfall vom Antragsgegner zu entscheiden, ob derartige und am Inhalt einer Veranstaltung zu beurteilenden Nutzungen grundsätzlich mit dem staatlichen Neutralitätsgebot in Einklang zu bringen und daher zulässig sind. Ihre Aufnahme in den Katalog der zulässigen Nutzungen führt vorliegend aber nicht zur Rechtswidrigkeit einer Regelung, die - anders als § 2 Abs. 4, 2. Spiegelstrich BEO in seiner derzeitigen Fassung - religiöse und Weltanschauungsgemeinschaften gleichermaßen von einer Nutzung ausschließen würde, auch wenn diese einen oder mehrere der in § 52 Abs. 2 AO genannten Zwecke verfolgen würde.

- 42 5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 VwGO und berücksichtigt, dass die Antragstellerin nur mit ihrem Hilfsantrag obsiegt hat. Die Revision war nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Obergerichts vorgetragen werden, wenn es auf diese Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Künzler

Pastor

John

gez.:
Groschupp

Ranft

Beschluss vom 20. Oktober 2020

Der Streitwert wird auf 5.000,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG.
- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Pastor

John

gez.:
Groschupp

Ranft