Abschrift

Verwaltungsgericht Oldenburg

Im Namen des Volkes

Urteil

3 A 3012/16

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

– Klägers –

Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Abed,
Schönstedtstraße 7, 12043 Berlin -

gegen

die Stadt Oldenburg
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Markt 1, 26105 Oldenburg - 22 13 30-46/16 -

– Beklagte –

wegen eines Aufhebungsbescheids (Nutzung eines Vortragssaals im PFL - Fortsetzungsfeststellungsklage)

hat das Verwaltungsgericht Oldenburg - 3. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 27. September 2018 durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Osterloh, die Richterin am Verwaltungsgericht Gerwert, die Richterin am Landgericht Tute sowie die ehrenamtliche Richterin Meyer und den ehrenamtlichen Richter Voigt

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass die am 13. Mai 2016 erfolgte Aufhebung des für die Überlassung des Vortragssaals (90 Sitzplätze, Reihenbestuhlung) im städtischen Kulturzentrum PFL für die Durchführung der Veranstaltung „‚BDS - die palästinensische Menschenrechtskampagne stellt sich vor' - Vortrag" am 18. Mai 2016 vorausgesetzten Zulassungsverwaltungsakts vom 9. Mai 2016 rechtswidrig war.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens; insoweit ist das Urteil vorläufig vollstreckbar.

Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Der Kläger erstrebt die Feststellung, dass die am 13. Mai 2016 erfolgte Aufhebung des Zulassungsverwaltungsakts vom 9. Mai 2016 zur Überlassung eines Vortragssaals im städtischen Kulturzentrum PFL (im Folgenden: PFL) für den 18. Mai 2016 rechtswidrig war.

Mit einer E-Mail vom 15. April 2016 - Absender „Christopher Ben Kushka" - teilte der Kläger der Beklagten - teilweise sinngemäß - u.a. mit, die BDS Initiative Oldenburg wolle gerne den Vortragssaal im PFL im Zeitraum vom 18. bis 20. Mai 2016 mieten. Redner sei der israelische Menschenrechtsaktivist Ronny Barkan. Nach weiterem Schriftverkehr übergab ein Mitarbeiter der Beklagten am 9. Mai 2016 dem Kläger persönlich das Schreiben der Beklagten vom selben Tag, mit dem die Raumreservierung im Kulturzentrum PFL für den Vortragssaal (90 Plätze, Reihenbestuhlung) für den Zeitraum von (18:00 Uhr) 19:00 Uhr bis 22:00 Uhr bestätigt wurde. Am selben Tag schlossen der Kläger und die Beklagte den Überlassungsvertrag, der keinen Hinweis auf die vom Rat der Beklagten am 21. Mai 2007 beschlossenen Richtlinien der Stadt Oldenburg (Oldb) für die Überlassung von Veranstaltungsräumen im städtischen Kulturzentrum PFL (Grundsätze der Überlassung) - im Folgenden: Richtlinien - enthält. In diesem Vertrag heißt es u.a., Gegenstand der Veranstaltung sei der Vortrag „BDS - die palästinensische Menschenrechtskampagne stellt sich vor". Der Kläger veröffentlichte ebenfalls am selben Tag seine Einladung („Die Einladung") auf der Homepage von „Palästina-Solidarität" (http://palaestina-solidaritaet.de/2016/05/09/oldenburg-18-05-2016-ronnie-barkan-von-boycott-from-within/).

Nach dem Erhalt einiger E-Mails Dritter mit kritischem Inhalt bezüglich der Entscheidung der Beklagten teilte einer ihrer Mitarbeiter dem Kläger am 13. Mai 2016 per E-Mail mit, es tue ihm leid, ihm mitzuteilen, dass die Beklagte von der mit ihm für den 18. Mai vereinbarten Raumüberlassung im Kulturzentrum PFL zurücktreten müsse. Die näheren Einzelheiten ergäben sich aus dem anliegenden Schreiben. Dessen Original werde ihm auf dem Postweg übersandt. Im Schreiben selbst heißt es, sie trete von dem mit ihm abgeschlossenen Überlassungsvertrag vom 9. Mai 2016 zurück. Gemäß § 1 Abs. 4 der Richtlinien könne sie aus einem wichtigen Grund von einem Überlassungsvertrag zurücktreten. Ein wichtiger Grund liege insbesondere dann vor, wenn die Gefahr bestehe, dass die Durchführung von Veranstaltungen zu Schäden an den Räumen oder deren Einrichtung führen könne. Ein weiterer wichtiger Grund sei dann gegeben, wenn Störungen der öffentlichen Sicherheit zu befürchten seien. Nach den ihr aktuell vorliegenden Informationen sei für die Veranstaltung eine Konfrontation von Gegnern und Befürwortern seiner Organisation zu befürchten. Dies würden zum einen „hier" inzwischen eingegangene schriftliche Stellungnahmen nahelegen und zum anderen habe er - der Kläger - mit dem von ihm im Internet veröffentlichten Aufruf zur Teilnahme an dieser Veranstaltung, der ihr nachträglich bekannt geworden sei, selbst eine entsprechende Erwartungshaltung geschürt. Es sei somit davon auszugehen, dass die Veranstaltung von massiven Störungen begleitet werde, bei denen nicht auszuschließen sei, dass die Räumlichkeiten des Hauses Schaden nehmen könnten. Zudem finde im großen Veranstaltungssaal parallel eine weitere Veranstaltung statt, deren störungsfreie Durchführung durch die zu erwartenden Konfrontationen von ihr nicht gewährleistet werden könne. Aus diesen Gründen nehme sie ihr Recht war, vom Vertrag zurückzutreten. Ein Ersatz eines ihm durch diesen Rücktritt möglicherweise entstehenden Schadens stehe ihm gemäß den Richtlinien nicht zu.

Den Antrag des Klägers auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes vom 17. Mai 2016 lehnte das Verwaltungsgericht Oldenburg mit Beschluss vom 18. Mai 2016 ab (3 B 2172/16).

Am 17. Juni 2016 hat der Kläger Klage erhoben.

Nachdem die Beklagte mit Schriftsatz vom 7. Juli 2016 die Rüge des unzulässigen Rechtswegs erhob, hat das Gericht mit Beschluss vom 22. Mai 2017 (juris) den Verwaltungsrechtsweg für zulässig erklärt und das Nds. OVG hat mit Beschluss vom 11. September 2017 (- 10 OB 51/17 -, V.n.b.) die dagegen von der Beklagten erhobene Beschwerde zurückgewiesen.

Zuvor beschloss der Rat der Beklagten am 19. Juni 2017 die am 15. August 2017 in Kraft getretene Satzung für die Nutzung von Räumen in Gebäuden der Stadt Oldenburg (veröffentlicht im Amtsblatt der Beklagten vom 14. Juli 2017) - im Folgenden: Satzung -.

Zur Begründung seiner Klage macht der Kläger insbesondere - teilweise sinngemäß - geltend, er habe unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit, weil er plane, derartige Veranstaltungen auch in Zukunft durchzuführen und die Beklagte öffentlich habe verlauten lassen, dass sie keine solchen Veranstaltungen erlauben werde. Da er seit 2017 im Gebiet der Beklagten wohne, sei er nach der Satzung anspruchsberechtigt. Die „BDS Initiative Oldenburg", die er „darstellt", wolle die internationale Menschenrechtskampagne vorstellen, die sich mit kulturellen, sozialen, gemeinnützigen und bildungspolitischen Themen in Palästina, Israel, Deutschland und weltweit beschäftige. Durch den Aufruf der BDS-Kampagne an alle Menschen und Institutionen in Deutschland, sich der Kampagne anzuschließen, werde ein zusätzlicher Bezug zur Beklagten hergestellt. Zudem habe er nicht nur vor, die Arbeit der BDS-Kampagne und der BDS Initiative Oldenburg vorzustellen, sondern auch die jahrelange Auseinandersetzung um die BDS-Kampagne speziell in Oldenburg zu diskutieren. Ein Ausschlussgrund sei nicht gegeben.

Zudem bestehe ein erhebliches Rehabilitationsinteresse für ihn. Denn die Beklagte behaupte in ihrer Kündigung vom 13. Mai 2016, dass er selbst für die befürchtete Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verantwortlich sei. Ihn träfen die anonymen und nicht-anonymen Anschuldigungen, auf die sich auch die Entscheidung der Beklagten stütze, besonders, da er sich seit seiner Jugend und auch in Oldenburg gegen jegliche Form von Rassismus in der Gesellschaft einsetze.

Der Feststellungsantrag sei begründet, da eine etwaige Anfechtungsklage zulässig und begründet gewesen wäre. Gemäß Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit den Richtlinien erfolge eine Ermessensbindung der Kommune, die auch einen Anspruch Ortsfremder begründe. Die von ihm geplante Veranstaltung habe dem Widmungszweck gemäß § 1 Abs. 1 der „PLF-Satzung" entsprochen. Die Beklagte habe versäumt, ihm wegen der Anschuldigungen durch diverse Personen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, um den nicht belegten und nicht belastbaren Behauptungen entgegenzutreten. Es hätten zu keinem Zeitpunkt Anhaltspunkte für die Annahme der genannten Kündigungsgründe bestanden. Die Behauptung der Beklagten, dass sie nach Abschluss des Überlassungsvertrags das erste Mal Kenntnis von erheblichen „gefahrdrohenden" Tatsachen am 11. Mai 2018 erlangt habe, sei falsch und werde bestritten. „Erhebliche gefahrdrohende Tatsachen" hätten „bis heute" nicht festgestellt werden können. Es wären lediglich Beschwerden erhoben worden. Es hätten auch keine Gefahren oder schwere

Nachteile für Dritte und das Gebäude des PFL bestanden, deren Abwendung notwendig gewesen wäre. Es sei der Beklagten nicht um eine Einschätzung anhand von gerichtlich nachvollziehbaren Tatsachen, sondern um „ein Herbeireden einer Gefahr" gegangen, um die Veranstaltung zu verhindern. Seine Erklärung mit dem Hinweis, dass „Störungen seitens einschlägiger Kreise" erwartet würden, die nicht an die Öffentlichkeit, sondern an einige ihm bekannte Personen per E-Mail gerichtet gewesen sei, beziehe sich nicht auf eine Gefahr für die Räume im PFL oder für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Vielmehr sei er davon ausgegangen, dass möglicherweise Redebeiträge in der Veranstaltung von Gegnern hätten unterbrochen werden können. Er habe sich für diese Situation Unterstützung gewünscht. Ihm seien die Sitzungen des Jugendhilfeausschusses und der Musikschulunterricht für Kinder sowie weitere Veranstaltungen am Veranstaltungstag nicht bekannt gewesen. Er habe auch keine Konfrontation billigend in Kauf genommen, indem er das Wort „spannend" genutzt habe, oder sich konkludent mit einer Konfrontation einverstanden erklärt. Er habe lediglich erklärt, dass er sich auf die Veranstaltung im Allgemeinen freue und es „spannend" werde. Eine Abwägung oder die Berücksichtigung von milderen Mitteln habe es nicht gegeben. Dies ergebe sich auch aus der Kündigung. Das Angebot, die Aula des Neuen Gymnasiums Oldenburg zu nutzen, sei nur zum Schein gemacht und wieder zurückgezogen worden, da es nach der Konversation der Beklagten über dieses Angebot „ohne wenn und aber" bei der Entscheidung der Rücknahme habe bleiben sollen. Ferner sei es unzutreffend, dass er durch sein Verhalten verhindert habe, dass eine andere Entscheidung hätte getroffen werden können. Die E-Mail vom 18. Mai 2016, in der es heiße, „OB möchte, dass die Veranstaltung abgesagt **bleibt**.", mache deutlich, dass kein Ermessen ausgeübt worden sei. Im Hinblick auf andere Veranstaltungen, auf denen mit Polizeischutz und Gegendemonstranten rechte Redner mit revisionistischen Ansichten im PFL hätten auftreten können, könne die Einschätzung einer nicht abzuwenden Gefahr für Leib und Leben nicht bestehen bleiben. Die Beklagte habe keine rechtliche Beurteilung, sondern eine politische Entscheidung getroffen, und sie hätte die Veranstaltung gegen etwaige Störer schützen müssen. Denn der Widmungszweck und der Schutz der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Absatz 1 GG sowie Art. 10 EMRK würden es gebieten, dass auch öffentlich umstrittene Veranstaltungen von ihr geschützt würden. Schließlich liege, selbst wenn das Gericht der Ansicht sei, dass ein Ermessensausfall nicht festzustellen sei, ein Ermessensfehlgebrauch vor.

Der Kläger beantragt,

> festzustellen, dass die am 13. Mai 2016 erfolgte Aufhebung des für die Überlassung des Vortragssaals (90 Sitzplätze, Reihenbestuhlung) im städtischen Kulturzentrum PFL für die Durchführung der Veranstaltung „BDS - die palästinensische Menschenrechtskampagne stellt sich vor' - Vortrag" am 18.

Mai 2016 vorausgesetzten Zulassungsverwaltungsakts vom 9. Mai 2016 rechtswidrig war.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt - teilweise sinngemäß - vor, die Fortsetzungsfeststellungsklage sei unzulässig. Gegen das Vorliegen einer Wiederholungsgefahr spreche im Wesentlichen schon, dass für künftig anstehende Entscheidungen andere rechtliche Voraussetzungen als im Jahr 2016 vorlägen. Da es nach dem Vorbringen des Klägers um die Aufhebung der Zulassung zum Vortragsraum gehe, müsse sich die Wiederholungsgefahr auf diese Aufhebung beziehen. Da aber schon sowohl die Zulassung als auch die vorzunehmende Vertragsgestaltung und damit auch eine eventuelle Rückabwicklung (eines geschlossenen Vertrags) aufgrund geänderter Rechtsgrundlagen erfolge, bestehe keine hinreichende Gefahr, dass sie eine gleichartige Aufhebungsentscheidung treffen werde. Auch die Argumente zu einem vermeintlichen Rehabilitationsinteresse würden dem Kläger nicht zu dem gewünschten Erfolg verhelfen. Zur Begründung eines berechtigten ideellen Interesses an einer Rehabilitierung komme es darauf an, dass die Begründung des angefochtenen Verwaltungsakts diskriminierende Wirkung gehabt habe und diese andauere und das Rehabilitationsinteresse bei vernünftiger Würdigung des Einzelfalls als schutzwürdig anzuerkennen sei. Die Formulierungen im Schreiben vom 13. Mai 2016 zeigten, dass sie nicht dazu geeignet seien, den Kläger in irgendeiner Weise zu diskreditieren, also sein Ansehen überhaupt herabzusetzen.

Die vom Gericht als Aufhebung des Zulassungsverwaltungsakts bewertete Kündigung zur Überlassung des Vortragssaals im PFL sei auch rechtmäßig gewesen, so dass der Kläger nicht in seinen Rechten verletzt worden sei. Sie habe bei Abschluss des Überlassungsvertrags keine Kenntnis davon gehabt, welche Ansichten der BDS politisch und gesellschaftlich vertrete und dass diese gegebenenfalls zu einer Konfliktsituation mit hierzu kritisch eingestellten Gruppierungen führen könnten. Obwohl der Kläger aufgrund seines Engagements in der Organisation BDS gewusst habe, dass derartige Veranstaltungen häufig mit Gegendemonstrationen und aggressiven Protestaktionen einhergehen würden, habe er ihr bei Vertragsabschluss hierüber nichts mitgeteilt. Kenntnis habe sie erst am 11. Mai 2016 erhalten. Der Oldenburger Rechtshilfe e. V. „(sog. Alhambra-Szene)“ habe in der E-Mail vom selben Tag darauf gedrängt, die Veranstaltung des BDS aufgrund ihrer angeblichen antisemitischen Ausrichtung abzusagen. Am 12. Mai 2016 habe sie zudem eine E-Mail erreicht, in der ein Dritter seine Bestürzung über die Veranstaltung geäußert und mitgeteilt habe, dass der Veranstalter selbst von Störungen der

Veranstaltung ausgehe. An demselben Tag sei ein Gespräch ihrer Mitarbeiter erfolgt. Einer von ihnen habe von Vertretern des Staatsschutzes erfahren gehabt, dass diese eine Konfrontation zwischen Gruppen der sog. „Alhambra-Szene" und Anhängern des BDS befürchten würden. Mitgeteilt worden sei, dass es begründete Hinweise gebe, dass es zu „Auseinandersetzungen kommen wird", die sog. „Alhambra-Szene wird es eskalieren lassen", und mit ca. „80-100 Personen" sei eine „Schlacht" zu erwarten. Aufgrund dieser zu erwartenden Gefahrenlage sei der Rat in einer an das Gespräch anschließenden E-Mail erfolgt, von dem Überlassungsvertrag zurückzutreten. Der Verwaltungsakt habe den tatbestandlichen Voraussetzungen der Regelungen über den Widerruf entsprochen. Hätte sie von den erheblichen gefahrdrohenden Tatsachen bereits bei Vertragsschluss Kenntnis gehabt, hätte sie den Überlassungsvertrag nicht geschlossen. Der Widerruf sei notwendig gewesen, um schwere Nachteile von Dritten und vom Gebäude des PFL abzuwenden. Es habe nämlich eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit sowie eine Gefahr für Schäden am Gebäude im Sinne der Richtlinien vorgelegen. Vor allem die Einschätzung des Staatsschutzes im Zusammenhang mit dem „Schreiben des Alhambras" sowie die Billigung einer Konfrontation gemäß dem Flyer des Klägers hätten für eine Gefahr gesprochen. Er habe offenbar billigend in Kauf genommen, dass es zu Konfrontationen komme, wenn er sie erwartet und diese als „spannend" empfunden habe. Dies erlaube den Schluss, dass er sich insoweit konkludent auch einverstanden erklärt habe, eine größtmögliche Reichweite für seine Veranstaltung dadurch zu erreichen, dass diese nicht konfrontationslos ablaufen solle. Die Gefahr sei auch hinreichend wahrscheinlich gewesen. Gegendemonstrationen aus der Alhambra-Szene hätten in der Vergangenheit häufig in Oldenburg stattgefunden. Dabei sei es immer wieder zu Gewaltexzessen gekommen. Aus ihrer Sicht sei der Widerruf die einzige Möglichkeit gewesen, Verletzungen von Rechtsgütern abzuwenden. Die Entscheidung sei auch nicht ermessensfehlerhaft gewesen. Der Kläger sei der richtige Adressat gewesen. Er sei selbst Verhaltensstörer, jedenfalls aber Zweckveranlasser einer möglichen Konfrontation gewesen. Andere Störer seien zum Zeitpunkt der Entscheidung für die Beklagte nicht erreichbar gewesen. Der Kläger wende sich gegen eine Entscheidung, deren Gründe bereits eine Abwägung im Rahmen der Kündigung enthalten hätten, so dass hierin jedenfalls eine Ermessensausübung zu sehen sei. Mildere Mittel seien nicht ersichtlich gewesen, da anders nicht hätte sichergestellt werden können, dass Verletzungen Dritter abgewendet würden. Hinzu komme auf der Ebene der Verhältnismäßigkeit, dass der Kläger durch sein Verhalten seinerseits verhindert habe, dass eine andere Entscheidung hätte getroffen werden können. Sie habe im Rahmen der Ausübung ihres Ermessens berücksichtigen dürfen, dass er bei Vertragsschluss nicht mitgeteilt habe, dass er mit Konfrontationen anderer Gruppen mit Mitgliedern des BDS rechne, obwohl ihm das offensichtlich klar gewesen sei bzw. hätte klar sein müssen. Der Vorwurf des Klägers, es

sei eine rein politische Entscheidung getroffen worden, sei nicht berechtigt. Die Berufung auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit führe zu keinem anderen Ergebnis. Auf den Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes könne er sich nicht berufen, weil er selbst zur Gefahrensituation beigetragen habe, sodass er damit habe rechnen müssen, dass sie den Überlassungsvertrag kündigen werde. Ferner würden auch die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Rücknahme vorliegen. Es seien schwere Nachteile für das Gemeinwohl verhütet worden, indem eine konkrete Gefahr für die örtliche Sicherheit abgewendet worden sei. Seit dem Inkrafttreten der Satzung am 15. August 2017 habe sie mit insgesamt 55 auswärtigen Personen/juristischen Personen/Einrichtungen oder Vereinigungen die Nutzung von Räumen im städtischen Kulturzentrum PFL vereinbart. In dieser genannten Anzahl seien als Nutzer auch Theater- und Konzertagenturen, kommerzielle Veranstalter und Veranstalter von wissenschaftlichen und allgemeinen Kongressen und Tagungen enthalten, die entsprechend der gültigen Entgeltordnung ein deutlich höheres Nutzungsüberlassungsentgelt entrichten würden. Dies gewährleiste ihr eine wichtige Einnahmeposition. Als der Kläger 2016 die Veranstaltung angemeldet habe, habe sie aus dem Titel einen bildungspolitischen Charakter der Veranstaltung gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 der damals gültigen Richtlinien abgeleitet. Ein wesentlicher Umstand für diese Beurteilung sei dabei auch gewesen, dass ihr zu diesem Zeitpunkt schon bekannt gewesen sei, dass der Kläger Lehrer an der IGS Flötenteich gewesen sei.

Wegen des weiteren Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge und Satzungsunterlagen der Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage zulässig (1.) und begründet (2.).

1. Gegen die Zulässigkeit dieser Klage bestehen keine Bedenken.

a) Der Verwaltungsrechtsweg ist gegeben. Insoweit wird auf die Beschlüsse der Kammer vom 22. Mai 2017 und des Nds. OVG vom 11. September 2017 verwiesen.

b) Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage entsprechend § 113 Abs. 1 Satz 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) statthaft. Nach dieser Vorschrift spricht das Gericht, wenn sich der Verwaltungsakt vorher durch Zurücknahme oder anders erledigt hat, auf Antrag durch Urteil aus, dass der Verwaltungsakt rechtswidrig gewesen ist, wenn der

Kläger ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat. Unmittelbar anwendbar ist diese Rechtsnorm aber nur in den Fällen, in denen sich der Verwaltungsakt nach Erhebung der Anfechtungsklage erledigt (vgl. Schoch/Schneider/Bier/Riese, 34. EL Mai 2018, VwGO, § 113 Rn. 97). Es entspricht allerdings ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, diese Vorschrift entsprechend auf Fälle anzuwenden, in denen sich ein Verwaltungsakt vor Klageerhebung erledigt hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Juli 1999 - 6 C 7.98 -, juris, Rn. 20, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf BVerwGE 109, 203-211, m.w.N.).

So liegt der Fall hier. Die am 13. Mai 2016 mit dem von der Beklagten erklärten Rücktritt von dem mit dem Kläger abgeschlossenen „Überlassungsvertrag" konkludent erfolgte Aufhebung des Zulassungsverwaltungsakts vom 9. Mai 2016 zur Überlassung des Vortragssaals im städtischen Kulturzentrum PFL am 18. Mai 2016 im Zeitraum von 18:00 Uhr bis 22:00 Uhr hatte sich bereits mit Ablauf dieses Zeitraums tatsächlich erledigt. Dabei wird bezüglich des Charakters der Zulassung als Verwaltungsakt (s. § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz - NVwVfG - i.V.m. § 35 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (des Bundes) - VwVfG -) auf den genannten Gerichtsbeschluss vom 22. Mai 2017 Bezug genommen. Gemäß § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 43 Abs. 2 VwVfG bleibt ein Verwaltungsakt wirksam, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist. Die mit der Aufhebung des Zulassungsverwaltungsakts verbundene Beschwer des Klägers, von dem Zulassungsverwaltungsakt keinen Gebrauch machen zu können, fiel mit Ablauf der ursprünglich von der Beklagten eingeräumten Nutzungszeit weg. Im Anschluss daran hat der Kläger am 17. Juni 2016 die Fortsetzungsfeststellungsklage erhoben.

c) Der Kläger ist auch klagebefugt entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO (zur Anwendbarkeit bei der Fortsetzungsfeststellungsklage vgl. BVerwG, Urteil vom 2. November 2017 - 7 C 26.15 -, juris, Rn. 14; W.-R. Schenke/R. P. Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, Komm., 23. Aufl. 2017, § 113 Rn. 118). Die Klagebefugnis setzt voraus, dass der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung in eigenen Rechten verletzt zu sein, und dass nach seinem Vorbringen die Verletzung dieser Rechte möglich ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 - 6 C 36.11 -, juris, Rn. 17, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf BVerwGE 144, 284-306). Die Klagebefugnis besteht schon deshalb, weil die Beklagte den Zulassungsverwaltungsakt aufhob.

d) Eine Klagefrist brauchte der Kläger nicht einzuhalten (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Juli 1999, a.a.O., Rn. 19). Abgesehen davon hätte der Kläger die für eine Anfechtungsklage

vorgesehene Frist auch eingehalten, weil das Schreiben der Beklagten vom 13. Mai 2016 keine Rechtsbehelfsbelehrung enthielt, sodass die Klagefrist ein Jahr betragen hätte (s. § 58 Abs. 2 VwGO).

e) Zulässig ist die statthafte Fortsetzungsfeststellungsklage allerdings grundsätzlich nur, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des erledigten Verwaltungsakts hat. Ein solches Interesse kann rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Natur sein. Entscheidend ist, dass die gerichtliche Entscheidung geeignet ist, die Position des Klägers in den genannten Bereichen zu verbessern. Als Sachentscheidungsvoraussetzung muss das Fortsetzungsfeststellungsinteresse im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung vorliegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 -, juris, Rn. 20, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf BVerwGE 146, 303-324). Zu den anerkannten Fallgruppen zählen seit langem eine hinreichend konkrete Wiederholungsgefahr, die Präjudizialität von Schadensersatz- oder Entschädigungsansprüchen (Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses) sowie ein Genugtuungs- oder Rehabilitierungsinteresse bei diskriminierender Wirkung des Verwaltungsakts (Schoch/Schneider/Bier/Riese, a.a.O., Rn. 125, m.w.N.).

Darüber hinaus ist in den Fällen, in denen sich das Anliegen eines Betroffenen in der bloßen Klärung der Rechtmäßigkeit des erledigten Verwaltungsakts erschöpft, ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse nach Art. 19 Abs. 4 GG zu bejahen, wenn andernfalls kein wirksamer Rechtsschutz gegen schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte und Grundfreiheiten zu erlangen wäre. Davon ist nur bei Maßnahmen auszugehen, die sich typischerweise so kurzfristig erledigen, dass sie ohne die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses regelmäßig keiner Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren zugeführt werden könnten. Maßgebend ist dabei, ob die kurzfristige, eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ausschließende Erledigung sich aus der Eigenart des Verwaltungsakts selbst ergibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013, a.a.O., Rn. 31 f., und BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 6. Juli 2016 - 1 BvR 1705/15 -, juris, Rn. 11, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf NJW 2017, 545-547; VG Aachen, Urteil vom 16. Dezember 2013 - 6 K 2434/12 -, juris, Rn. 36; ungenau OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10. Juli 2017 - OVG 10 N 46.14 -, juris, Rn. 9).

Die Folgen von Anordnungen, die die Durchführung einer Versammlung beschränken, sind regelmäßig nicht reversibel. U.a. deshalb sind in versammlungsrechtlichen Verfahren die Anforderungen, die bei einer insoweit als Hauptsacherechtsbehelf in Betracht kommenden Fortsetzungsfeststellungsklage für die Beurteilung des Rechtsschutzinteresses gelten, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Versammlungsfreiheit an-

zuwenden. Zwar begründet nicht jeder Eingriff in die Versammlungsfreiheit ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse. Ein solches Interesse besteht allerdings dann, wenn die angegriffene Maßnahme die Versammlungsfreiheit schwer beeinträchtigt, wenn die Gefahr einer Wiederholung besteht oder wenn aus Gründen der Rehabilitierung ein rechtlich anerkennenswertes Interesse an der Klärung der Rechtmäßigkeit angenommen werden kann.

Die Maßnahme der Beklagten betraf die Grundrechte der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) und der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG). Staatliche Beschränkungen des Inhalts und der Form einer Meinungsäußerung betreffen den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG. Ihre Rechtfertigung finden sie, auch wenn die Äußerung in einer oder durch eine Versammlung erfolgt, in den Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG. Demgegenüber schützt Art. 8 Abs. 1 GG die Freiheit, mit anderen Personen - gemäß § 2 Abs. 1 Nds. Versammlungsgesetz (NVersG) ist eine Zusammenkunft von nur mindestens zwei Personen notwendig - zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammenzukommen. Der Schutzbereich dieser Grundrechtsnorm ist betroffen, wenn eine Versammlung verboten oder aufgelöst oder die Art und Weise ihrer Durchführung durch staatliche Maßnahmen beschränkt wird. Die in den Absätzen 2 von Art. 5 und Art. 8 GG enthaltenen Schranken sind auf die jeweiligen Schutzbereiche der betroffenen Grundrechtsnorm bezogen. Der Inhalt einer Meinungsäußerung, der im Rahmen des Art. 5 GG nicht unterbunden werden darf, kann daher auch nicht zur Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen werden, die das Grundrecht des Art. 8 GG beschränken (BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2004 - 1 BvQ 19/04 -, juris, Rn. 19, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf BVerfGE 111, 147-160). Diskussionsversammlungen zur Meinungsbildung sind danach ebenso vom Versammlungsbegriff erfasst wie Kundgebungen oder Demonstrationszüge, die der Kundgabe von Meinungen dienen, wenn das Ziel der kollektiven Erörterung oder Kundgabe die Einflussnahme auf die Öffentlichkeit ist. Die Beteiligten verfolgen gemeinsam einen sie innerlich verbindenden Zweck. Veranstaltungen, deren Teilnehmer zwar den (äußerlich) gleichen Zweck, diesen aber meist nur passiv-rezipierend und jedenfalls nicht in bewusst gemeinsamer Aktion verfolgen (z.B. Besuch von Volksbelustigungen, Theateraufführungen, Konzerten, Vorträgen, aber auch Tanz- oder u.U. Diskussionsveranstaltungen) werden dagegen nicht vom Versammlungsbegriff erfasst (vgl. Dürig-Friedl/Enders/Enders, 1. Aufl. 2016, VersammlG, § 1 Rn. 5 f.).

Ausgehend von diesem Maßstab wäre die geplante Veranstaltung nach Überzeugung der Kammer eine Versammlung gewesen, auch wenn der Kläger in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, die Veranstaltung hätte lediglich eine Informationsveranstaltung sein sollen. Zwar plante der Kläger laut seiner E-Mail vom 9. Mai 2016, die palästinensische Menschenrechtskampagne BDS vorzustellen, und Redner sollte Ronny Barkan,

Israel, sein. Berücksichtigt man indes, dass dem Kläger der Vortragssaal für vier Stunden überlassen werden sollte, ist davon auszugehen, dass nicht lediglich ein Vortrag gehalten, sondern auch Meinungen ausgetauscht werden sollten. Für die Auffassung des Gerichts spricht insbesondere der Inhalt der auf der Homepage von „Palästina-Solidarität" am 9. Mai 2016 veröffentlichten „Einladung". Schon anfangs heißt es „Liebe MitstreiterInnen", was dafür spricht, dass insbesondere der Aufenthalt von Personen erwünscht war, die gemeinsam einen sie innerlich verbindenden Zweck verfolgen. Entsprechendes gilt für die Passagen „Ich würde mich sehr freuen, die eine oder den anderen von Euch vor Ort zu sehen" und „Gerne mit befreundeten Organisationen und Menschen teilen!" Im Übrigen spricht für die Annahme der Kammer, dass der Kläger, nachdem er am 18. Mai 2016 um 10:27 Uhr per E-Mail den ablehnenden Beschluss im Verfahren 3 B 2172/16 erhalten hatte, laut einer E-Mail eines Mitarbeiters der Beklagten vom selben Tag um 11:25 Uhr angerufen habe. Er bzw. der Redner möchte nunmehr eine Versammlung für heute anmelden.

Die Bedeutung der Versammlungsfreiheit in einer Demokratie gebietet stets die Möglichkeit nachträglichen Rechtsschutzes, wenn die Grundrechtsausübung durch ein Versammlungsverbot tatsächlich unterbunden oder die Versammlung aufgelöst worden ist. Derartige Eingriffe sind die schwerste mögliche Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit. Eine weitere Gewichtung eines solchen Grundrechtseingriffs, etwa im Hinblick auf den spezifischen Anlass oder die Größe der Versammlung, ist dem Staat verwehrt. Ebenso bedarf in einem derartigen Fall keiner Klärung, ob eine fortwirkende Beeinträchtigung im grundrechtlich geschützten Bereich gegeben ist. Auch spielt es keine Rolle, ob vergleichbare Versammlungen noch in Zukunft stattfinden sollen (BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 - 1 BvR 461/03 -, juris, Rn. 33 und 36 f., mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf BVerfGE 110, 77-94).

Diese Anforderungen gelten auch für öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen - also insbesondere in öffentlichen Einrichtungen -, wobei derartige Veranstaltungen jedenfalls grundsätzlich den Erlass eines beantragten Zulassungsverwaltungsakts voraussetzen mit der Folge, dass im Falle einer verweigerten Zulassung zur öffentlichen Einrichtung in der Hauptsache eine Verpflichtungsklage und im Falle einer Aufhebung eines bereits erlassenen Zulassungsverwaltungsakts vor Beginn einer geplanten Versammlung eine Anfechtungsklage zu erheben wäre. Auch derartige Maßnahmen erledigen sich aufgrund ihrer Eigenart typischerweise so kurzfristig, dass sie ohne die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses regelmäßig keiner Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren zugeführt werden könnten. Dem Erlass eines Zulassungsverwaltungsakts steht übrigens nicht entgegen, dass Art. 8 GG den Grundrechtsträgern das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt und Inhalt der Veranstaltung gewährleistet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81 - <Brokdorf>,

juris, Rn. 61, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf BVerfGE 69, 315-372). Die Versammlungsfreiheit verschafft nämlich kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten. Insbesondere gewährt es dem Bürger keinen Zutritt zu Orten, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind oder zu denen schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt wird. Die Durchführung von Versammlungen etwa in Verwaltungsgebäuden oder in eingefriedeten, der Allgemeinheit nicht geöffneten Anlagen ist durch Art. 8 Abs. 1 GG ebenso wenig geschützt wie etwa in einem öffentlichen Schwimmbad oder Krankenhaus. Demgegenüber verbürgt die Versammlungsfreiheit die Durchführung von Versammlungen dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 - <Fraport-Urteil>, juris, Rn. 65 f., mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf BVerfGE 128, 226-278; BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 1992 - 7 C 34.91 -, juris, Rn. 14, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf BVerwGE 91, 135-140).

Ist allerdings einer Person - wie hier - durch einen Zulassungsverwaltungsakt ein Vortragssaal in einer öffentlichen Einrichtung überlassen worden, greift die Aufhebung dieses Verwaltungsakts zwangsläufig in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 Abs. 1 GG ein. Dies geschah hier konkret durch die Aufhebung des für die Überlassung des Vortragssaals im städtischen Kulturzentrum PFL für die Durchführung der Veranstaltung „BDS - die palästinensische Menschenrechtskampagne stellt sich vor' - Vortrag" am 18. Mai 2016 vorausgesetzten Zulassungsverwaltungsakts vom 9. Mai 2016 und die damit verbundene Unmöglichkeit der Nutzung des Vortragssaals. Ein derartiger Eingriff ist eine der schwersten möglichen Beeinträchtigungen der Versammlungsfreiheit (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004, a.a.O., Rn. 37, zum Versammlungsverbot). Hätte die Beklagte den Kläger am 9. Mai 2016 nicht konkludent zum PFL zugelassen, sondern seinen Antrag durch einen Verwaltungsakt abgelehnt, wäre dadurch aus den oben genannten Gründen nicht zwangsläufig in sein Grundrecht der Versammlungsfreiheit eingegriffen worden.

Darüber hinaus würde Entsprechendes auch gelten, wenn man der Ansicht wäre, es würde sich bei der ursprünglich geplanten Veranstaltung des Klägers nicht um eine Versammlung handeln. Wie oben bereits ausgeführt, betraf die Maßnahme der Beklagten auch das Grundrecht des Klägers auf Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG). Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG schützt das Äußern einer Meinung hinsichtlich ihres Inhalts und der Form ihrer Verbreitung. Allerdings verschafft das Grundrecht dem Einzelnen keinen Anspruch auf Zutritt zu ihm sonst nicht zugänglichen Orten. Die Meinungsäußerungsfreiheit ist dem Bürger nur dort gewährleistet, wo er tatsächlich Zugang findet. Anders als im Fall des Art. 8 Abs. 1 GG ist dabei die Meinungskundgabe aber nicht schon ihrem Schutzbereich nach auf öffentliche, der Kommunikation dienende Foren begrenzt (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011, a.a.O, Rn. 97 f.).

Rechtlich unerheblich ist es, wenn der Kläger am 18. Mai 2016 im PFL jedenfalls nicht primär selbst seine Meinung äußern wollte, sondern die Veranstaltung für die BDS Initiative Oldenburg plante, um dem israelischen „Menschenrechtsaktivist" Ronny Barkan „eine Bühne zu geben". Der Schutz des Grundrechts bezieht sich nicht nur auf die eigene Stellungnahme des Redenden, sondern auch auf die Verbreitung von Äußerungen, die Dritte getätigt haben, wenn es an einer eigenen und ernsthaften Distanzierung fehlt (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 30. September 2003 - 1 BvR 865/00 -, juris, Rn. 13, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf NJW 2004, 590-591; BGH, Urteil vom 30. Januar 1996 - VI ZR 386/94 -, juris, Rn. 17, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf BGHZ 132, 13-29; BeckOK Grundgesetz/Schemmer, 38. Ed. 15.8.2018, GG, Art. 5 Rn. 9), und die auch dadurch möglich ist, dass der Betreffende eine Veranstaltung organisiert, um eine andere Person deren Meinung äußern zu lassen. Der Äußerung des Klägers im Schriftsatz vom 21. September 2018, die Beklagte zeige konkludent, dass sie mit seiner politischen Meinung nicht einverstanden sei und deshalb die Veranstaltung habe verbieten wollen, lässt sich entnehmen, dass er die Meinung des Herrn Barkan teilte. Das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung ist als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt. Für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung ist es schlechthin konstituierend (BVerfG, Urteil vom 15. Januar 1958 - 1 BvR 400/51 - <Lüth-Urteil>, juris, Rn. 32, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf BVerfGE 7, 198-230). Durch die aufgehobene Zulassung zum PFL und die damit verbundene Unmöglichkeit der Nutzung des Vortragssaals wurde (auch) in das Grundrecht der Meinungsfreiheit des Klägers schwerwiegend eingegriffen.

Offenbleiben kann, ob aus Gründen der Rehabilitierung oder wegen einer Wiederholungsgefahr ein rechtlich anerkennenswertes Interesse an der Klärung der Rechtmäßigkeit der Maßnahme der Beklagten angenommen werden könnte.

2. Die Klage ist auch begründet, weil die mit Schreiben vom 13. Mai 2016 konkludent ausgesprochene Aufhebung des Zulassungsverwaltungsakts vom 9. Mai 2016 rechtswidrig gewesen und der Kläger daher in seinen Rechten verletzt worden ist (analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO).

Als Rechtsgrundlage kam allein § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 48 VwVfG oder § 49 VwVfG in Betracht. Offenbleiben kann allerdings, ob der Zulassungsverwaltungsakt rechtmäßig oder rechtswidrig war. Im ersten Fall wäre § 49 VwVfG und im zweiten Fall § 48 VwVfG einschlägig gewesen. Unabhängig davon, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen einer der beiden genannten Vorschriften erfüllt waren, ist nach beiden Regelungen grundsätzlich Ermessen auszuüben. Dem Schreiben der Beklagten vom 13. Mai 2016 lässt

sich indes entgegen ihrer Auffassung nicht entnehmen, dass sie ihr Ermessen betätigte. Die fehlende Ermessensausübung beruht zwangsläufig darauf, dass die Beklagte davon ausging, sie könne die Rechtsbeziehung zum Kläger allein dadurch beenden, dass sie vom Vertrag zurücktrete. Sie konnte folglich gar nicht darüber nachdenken, Ermessen im Sinne der oben genannten Vorschriften auszuüben. Der Umstand, dass sie zusammen mit dem Rücktritt gleichzeitig konkludent den Zulassungsverwaltungsakt aufhob, ändert hieran nichts. Rechtlich unerheblich ist es deshalb, dass die Beklagte die Auffassung vertritt, die Gründe ihrer Entscheidung hätten bereits eine Abwägung im Rahmen der Kündigung enthalten, sodass hierin jedenfalls eine Ermessensausübung zu sehen sei.

Die fehlende Ermessensausübung wäre nur dann unbeachtlich, wenn bei der Aufhebung des Zulassungsverwaltungsakts eine Ermessensreduzierung auf Null bestanden hätte. Dafür bestehen indes keine ausreichenden Anhaltspunkte, wenn man annimmt, es hätten die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 48 VwVfG oder des § 49 VwVfG vorgelegen. Vielmehr sprach für das Erfordernis einer Ermessensausübung insbesondere, dass die Beklagte durch die Aufhebung des Zulassungsverwaltungsakts in die oben genannten Grundrechte des Klägers eingegriffen hat, und sie zudem dem Kläger zunächst die Zulassung zum PFL gewährt hatte.

Abgesehen hiervon ist im Hinblick auf das Vorbringen der Beklagten - auch wenn dies nicht entscheidungserheblich ist - ergänzend Folgendes auszuführen: Sie hat mit Schriftsatz vom 7. September 2018 vorgetragen, sie habe im Rahmen der Ausübung ihres Ermessens berücksichtigen dürfen, dass der Kläger bei Vertragsschluss nicht mitgeteilt habe, dass er mit Konfrontationen anderer Gruppen mit Mitgliedern des BDS rechne, obwohl ihm das offensichtlich klar gewesen sei bzw. hätte klar sein müssen. Ihr sei nicht bewusst gewesen, dass auf Veranstaltungen der Organisation BDS mit erheblichen Konflikten aus dem autonomen Lager zu rechnen sei. Aus diesem Grunde sei auch der Vorwurf des Klägers nicht berechtigt, es sei eine rein politische Entscheidung getroffen worden, da sie seiner Meinung nach mit seiner politischen Gesinnung nicht übereinstimme. Diesem Vorbringen ist indes entgegenzuhalten, dass der Kläger der Beklagten bereits mit seiner E-Mail vom 15. April 2016 mitgeteilt hatte, dass die BDS Initiative Oldenburg gerne den Vortragssaal im PDF mieten „möchte" und Redner der israelische Menschenrechtsaktivist Ronny Barkan sei. Die Beklagte hätte bereits nach Erhalt dieser E-Mail für sich die Frage klären können, was sich hinter der BDS verbarg und welche Ziele sie verfolgte. Eine einfache Internet-Recherche hätte Klarheit gegeben. Selbst wenn sich dies der Beklagten nach Erhalt der E-Mail aber noch nicht hätte aufdrängen müssen, hätte sie den Sachverhalt spätestens nach Erhalt der E-Mail des Klägers vom 9. Mai 2016 unter Berücksichtigung des in der E-Mail genannten Titels „BDS- die palästinensi-

sche Menschenrechtskampagne stellt sich vor" und eines israelischen Menschenrechtsaktivisten als vorgesehenen Redner aufklären müssen. Ferner trug der Kläger mit Schriftsatz vom 17. Mai 2016 im Verfahren 3 B 2172/16 u.a. vor, er habe bei der Unterzeichnung des Raumüberlassungsvertrags mit dem Vertreter des PFL, Herrn John Reimers, zwei unterschiedliche Räume besichtigt, die infrage gekommen seien. Dabei habe er auch angemerkt, dass Störungen der Veranstaltung möglich seien. Er habe sich diesbezüglich erkundigt, wen er als Hausherrn kontaktieren könne, falls es zu Störungen komme, die sich „von uns" als Veranstalter nicht bewältigen lassen würden. Daraufhin sei er auf die Handynummer des Hausmeisters hingewiesen worden, die auf dem „Arbeitspapier für die Hausorganisation im Kulturzentrum PFL" „(Bestandteil des Überlassungsvertrags)" angegeben sei. Dieser sei während des ganzen Veranstaltungszeitraums anwesend und ansprechbar. Außerdem sei ebenfalls festgehalten worden, dass im Falle einer Eskalation, die weder durch Veranstalter noch Hausmeister zu bewältigen sei, die Polizei zu rufen sei. Die Beklagte entgegnete mit Schriftsatz vom 17. Mai 2016 u.a., ihr sei bei Vertragsabschluss eine Störungsgefahr der nun vorliegenden Art nicht erkennbar gewesen. Die vom Kläger angedeuteten Störungsmöglichkeiten seien von ihrem Mitarbeiter als solche untergeordneter Natur wahrgenommen worden. Erst nachträglich, als augenscheinliche Reaktionen auf die vom Kläger beworbene Veranstaltung, habe sich nicht zuletzt nach Rücksprache mit dem Leiter des 4. Fachkommissariats (Staatsschutz) eine Gefährdungssituation ergeben, welche durch lautstarke Störungen mit Eskalationspotenzial und dem Erfordernis von Polizeischutz zur Abwehr zu befürchtender Konfrontation zu charakterisieren sei. Danach dürfte die Beklagte vom Kläger rechtzeitig darüber unterrichtet worden sein, dass Störungen der Veranstaltung möglich seien. Im Übrigen lassen sich der protokollierten Darstellung der Mitarbeiterin der Beklagten in der mündlichen Verhandlung konkrete Erkenntnisse bezüglich der Gefährdungssituation nicht deutlich entnehmen.

Außerdem hat die Beklagte vorgetragen, hätte der Kläger von Anfang an mitgeteilt, dass bei seiner Veranstaltung mit erheblichem Widerstand zu rechnen gewesen wäre, hätte man in adäquater Weise an einem Sicherheitskonzept arbeiten können, einen anderen Termin finden können, an dem eine Kollision mit anderen Veranstaltungen nicht gegeben gewesen wäre, oder sich gleich auf einen Veranstaltungsort einigen können. Es ist indes zweifelhaft, ob dieses Vorbringen tatsächlich zutreffend ist. Zwar trug die Beklagte mit dem genannten Schriftsatz vom 17. Mai 2016 auch vor, sie habe mit dem Kläger Kontakt aufgenommen, um die Möglichkeit des Ausweichens auf einen alternativen zentrumsnahen Veranstaltungsort (Aula NGO) zu erörtern, an dem die beschriebenen Gefahren für unbeteiligte Personen und Veranstaltungen nicht bestünden. Die bisherige telefonische Reaktion des Klägers darauf sei (bis 16:50 Uhr) lediglich ausweichend gewesen. Ein Mitarbeiter der Beklagten erklärte indes in einer E-Mail vom 18. Mai 2016,

8:36 Uhr, „Der OB möchte, dass die Veranstaltung abgesagt **bleibt.**" Ferner heißt es in einer weiteren E-Mail vom 18. Mai 2016, 10:12 Uhr, „Nach Rücksprache mit OB Krogmann sollen wir den gestern mit der Örtlichkeit NGO gemachten Alternativvorschlag ausdrücklich bei Gericht zurückziehen."

Darüber hinaus ist es für die Beklagte nicht möglich, die fehlende Ermessensausübung durch in diesem Verfahren nachgeschobene Ermessenserwägungen zu heilen, weil dem § 114 Satz 2 VwGO entgegensteht. Danach kann die Verwaltungsbehörde ihre Ermessenserwägungen hinsichtlich des Verwaltungsakts auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzen, wenn sie beim Erlass des betreffenden Verwaltungsakts ihr Ermessen bereits ausgeübt hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2006 - 1 C 20.05 -, juris, Rn. 22, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf NVwZ 2007, 470-471).

Im Übrigen ist, auch wenn dies in der mündlichen Verhandlung nicht angesprochen wurde, darauf hinzuweisen, dass die Aufhebung des Zulassungsverwaltungsakts auch formell rechtswidrig gewesen ist, weil die Beklagte den Kläger vor der Erstellung des Schreibens vom 13. Mai 2016 nicht im Sinne des § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 28 Abs. 1 VwVfG angehört hat. Nach der zuletzt genannten Vorschrift ist, bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.

Der Aufhebungsverwaltungsakt vom 13. Mai 2016 griff in Rechte des Klägers ein, weil die Beklagte ihm mit dem Verwaltungsakt vom 9. Mai 2016 die Zulassung zum PFL gewährt hatte. Es ist auch weder ersichtlich noch von der Beklagten dargelegt worden, dass sie gemäß § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 28 Abs. 2 VwVfG von der Anhörung absehen konnte. Insbesondere erschien eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse nicht notwendig (Abs. 2 Nr. 1). Denn ungeachtet der Frage, ob die übrigen Tatbestandsmerkmale vorlagen, bestand im Zeitraum vom 13. bis 18. Mai 2016 ausreichend Zeit für die Beklagte, den Kläger beispielsweise per E-Mail über die beabsichtigte Maßnahme zu informieren und ihm Gelegenheit zu geben, hierzu Stellung zu nehmen. Des Weiteren ist nicht ersichtlich, dass der Anhörung ein zwingendes öffentliches Interesse entgegenstand (§ 28 Abs. 3 VwVfG).

Die Beklagte holte die erforderliche Anhörung auch nicht gemäß § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 45 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 VwVfG nach, sodass der ursprüngliche Mangel unbeachtlich wäre. Eine Heilung des Anhörungsmangels tritt nur ein, soweit die Anhörung nachträglich ordnungsgemäß durchgeführt und ihre Funktion für den Entscheidungsprozess der Behörde uneingeschränkt erreicht wird. Äußerungen und Stellungnahmen von Beteiligten im gerichtlichen Verfahren stellen keine nachträgliche Anhörung im Sinne dieser Regelung dar (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2010 - 3 C 14.09 -, juris, Rn. 37,

mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf BVerwGE 137, 199-213, und Beschluss vom 18. April 2017 - 9 B 54.16 -, juris, Rn. 4; BeckOK VwVfG/Schemmer, 40. Ed. 1.7.2018, § 45 VwVfG, Rn. 42.1). Gemäß dieser Vorgabe wurde die unterbliebene Anhörung nicht durch den Schriftsatz des Klägers vom 17. Mai 2016 im Verfahren 3 B 2172/16 nachgeholt. Abgesehen hiervon war der Kläger zu diesem Zeitpunkt von der Beklagten noch nicht über den vollständigen Sachverhalt informiert worden. Nach der Erledigung des Verwaltungsakts vom 13. Mai 2016 mit Ablauf des für die geplante Veranstaltung vorgesehenen Zeitraums am 18. Mai 2016 um 22:00 Uhr konnte die Anhörung nicht mehr nachgeholt werden, weil eine Heilung nur in einem Verwaltungsverfahren möglich ist, das geeignet ist, zu einer Änderung des betroffenen Verwaltungsakts zu führen (vgl. VG Meiningen, Urteil vom 8. Februar 2011 - 2 K 453/09 Me -, juris, Rn. 30, mit Veröffentlichungshinweis auf ThürVBl. 2011, 259-262).

Die fehlende Anhörung ist außerdem nicht gemäß § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 46 VwVfG unbeachtlich. Nach der zuletzt genannten Vorschrift, die auch auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage Anwendung findet (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 2013 - 7 B 18.13 -, juris, Rn. 22 ff., mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf DVBl. 2014, 303-307; BeckOK VwVfG/Schemmer, a.a.O., § 46 Rn. 9), kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts, der nicht nach § 44 nichtig ist, nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Die Annahme der „Offensichtlichkeit" in diesem Sinne ist bereits dann ausgeschlossen, wenn nach den Umständen des Falls die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne den Verfahrensfehler eine andere Entscheidung getroffen worden wäre (vgl. BVerwG, Beschluss vom 5. November 2013 - 2 B 60.13 -, juris, Rn. 11, mit Veröffentlichungshinweis u.a. auf NVwZ 2014, 530-532). In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, was der Betroffene bei fehlerfreier Anhörung vorgetragen hätte und ob dieser Vortrag objektiv geeignet gewesen wäre, die Sachentscheidung der Behörde zu beeinflussen. Beispielsweise genügt die Feststellung, dass die Behörde eine zuvor politisch getroffene Entscheidung lediglich umgesetzt hat, nicht, um eine Beeinflussung der Sachentscheidung durch den Anhörungsfehler auszuschließen. Auch in einem solchen Fall muss der hypothetische Vortrag des Betroffenen gewürdigt werden. Die Kausalität eines Anhörungsfehlers für die zu treffende Sachentscheidung kann nicht schon deshalb verneint werden, weil die Behörde nicht nur die Notwendigkeit der Anhörung, sondern darüber hinaus verkannte, dass sie nicht rechtlich gebunden war, sondern das ihr vom Gesetz eingeräumte Ermessen auszuüben hatte (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 2013, a.a.O., Rn. 24 f.). Bei Verfahrensfehlern kann grundsätzlich nur bei einem gebundenen Verwaltungsakt oder bei einer Ermessensreduzierung auf

Null von einem mangelnden Einfluss dieser Fehler auf die Sachentscheidung ausgegangen werden. Hingegen ist bei einem Verwaltungsakt, der nach Ermessen der Behörde oder unter Anwendung eines unbestimmten Gesetzesbegriffs mit einem Beurteilungsspielraum erlassen wird, von der Möglichkeit des Einflusses auf das Entscheidungsergebnis auszugehen (vgl. BeckOK VwVfG/Schemmer, a.a.O., § 46 VwVfG Rn. 37; Stelkens/Bonk/Sachs/Sachs, 9. Aufl. 2018, § 46 VwVfG, Rn. 23, der die Auffassung vertritt, der Verfahrensfehler müsse für die mit dem Verwaltungsakt getroffene Entscheidung nur ursächlich gewesen sein können). Für die Beurteilung der Kausalität sind in zeitlicher Hinsicht allein die bei Erlass des Verwaltungsakts vorliegenden Tatsachen und Erwägungen zu berücksichtigen (vgl. BeckOK VwVfG/Schemmer, a.a.O., Rn. 41).

Ausgehend von diesem Maßstab ist die Kammer nicht davon überzeugt, dass es aufgrund des Vortrags des Klägers im Rahmen einer durchgeführten Anhörung bei objektiver Betrachtung - also nicht aus Sicht der Beklagten - nicht möglich gewesen wäre, deren Entscheidung zu beeinflussen.

Nach alledem braucht nicht die Frage geklärt zu werden, ob dem Kläger am 9. Mai 2016 zu Recht die Zulassung zum PFL gewährt wurde. In diesem Zusammenhang weist die Kammer im Hinblick auf zukünftig möglicherweise zu erwartende Streitigkeiten zwischen den Beteiligten darauf hin, dass die Entscheidung in diesem Verfahren wegen der außergewöhnlichen Konstellation, dass die Beklagte dem Kläger ursprünglich die Zulassung zum PFL gewährte, nicht bedeutet, dass der Kläger künftig ohne Weiteres einen Anspruch auf Zulassung zum PFL besitzt. Vielmehr wird die Beklagte bei zukünftig gestellten Anträgen des Klägers auch unter Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes genau zu prüfen haben, ob die satzungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Zwar heißt es in dem Beschlussvorschlag des Rechtsamtes der Beklagten vom 8. Juni 2017, die Satzung stelle mitsamt der Anlage 1 und der Anlage 2 die oberste Regelungsebene dar und sie regele generell-abstrakt den „Zugang" zu einer nutzbaren öffentlichen Einrichtung (s. auch § 1 Abs. 1 der Satzung). Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 der Satzung erfolgt die Überlassung der Räume im Rahmen einer schriftlich abzuschließenden Überlassungsvereinbarung. Trotzdem spricht aber jedenfalls Überwiegendes dafür - eine abschließende Prüfung ist an dieser Stelle nicht angezeigt -, dass auch dem Abschluss einer derartigen Überlassungsvereinbarung ein (in der Regel konkludent erlassener) Zulassungsverwaltungsakt vorausgeht bzw. gleichzeitig mit ihrem Abschluss ergeht.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO und die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. den §§ 708 Nr. 11, 711 Zivilprozessordnung (ZPO).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist die Berufung nur eröffnet, wenn sie von dem Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht in Lüneburg zugelassen worden ist. Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils zu beantragen. Der Antrag ist bei dem

Verwaltungsgericht Oldenburg, Schloßplatz 10, 26122 Oldenburg

zu stellen und muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist (§ 124 Abs. 2 VwGO). Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht, Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg

einzureichen.

Der Antragsteller muss sich 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, oder eine in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichnete Person oder Organisation 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 Beschäftigte im Sinne des § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO vertreten lassen.

Osterloh Gerwert Tute