

**Gutachten**  
**zur Zulässigkeit der Vermietung von Räumen**  
**des Abgeordnetenhauses ausschließlich an Parteien,**  
**die durch eine Fraktion im Abgeordnetenhaus vertreten sind**

**I. Auftrag**

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit einer gutachtlichen Stellungnahme zu der Frage beauftragt, ob es rechtlich möglich ist, Räume an Parteien (oder deren Gliederungen) zu vermieten, die jeweils durch eine Fraktion im Abgeordnetenhaus vertreten sind, ohne dass ein Anspruch anderer Parteien entsteht, ebenfalls Räume anmieten zu dürfen.

**II. Stellungnahme**

1. Richtlinien für die Vergabe von Räumen des Abgeordnetenhauses von Berlin

Nach Nummer 7 der vom Präsidium des Abgeordnetenhauses beschlossenen „Richtlinien für die Vergabe von Räumen des Abgeordnetenhauses von Berlin“, die ab 20. September 2017 gelten, ist die Vermietung an Parteien grundsätzlich ausgeschlossen („Nr. 7: An Parteien wird grundsätzlich nicht vermietet.“).

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Der Grundsatz der Nichtvermietung an Parteien gilt nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift auch für solche Parteien, die im Abgeordnetenhaus mit einer Fraktion vertreten sind. Diese neue Bestimmung in den Richtlinien bringt im Übrigen die langjährig geübte Praxis des Hauses rechtsförmlich zum Ausdruck.

## 2. § 5 des Parteiengesetzes

Zu prüfen ist nunmehr, ob die Vermietung von Räumen des Abgeordnetenhauses (unter der gedanklichen Voraussetzung, dass es die o. g. Richtlinie nicht gäbe) in zulässiger Weise auf solche Parteien begrenzt werden könnte, die im Abgeordnetenhaus mit einer Fraktion vertreten sind.

Eine derartige Vermietungspraxis ist an § 5 des Parteiengesetzes<sup>1</sup> (PartG) zu messen. Diese Vorschrift lautet:

### **„§ 5 Gleichbehandlung**

*(1) <sup>1</sup>Wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt, sollen alle Parteien gleichbehandelt werden. <sup>2</sup>Der Umfang der Gewährung kann nach der Bedeutung der Parteien bis zu dem für die Erreichung ihres Zweckes erforderlichen Mindestmaß abgestuft werden. <sup>3</sup>Die Bedeutung der Parteien bemißt sich insbesondere auch nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen. <sup>4</sup>Für eine Partei, die im Bundestag in Fraktionsstärke vertreten ist, muß der Umfang der Gewährung mindestens halb so groß wie für jede andere Partei sein.*

*(2) Für die Gewährung öffentlicher Leistungen in Zusammenhang mit einer Wahl gilt Absatz 1 während der Dauer des Wahlkampfes nur für Parteien, die Wahlvorschläge eingereicht haben.*

*(3) Öffentliche Leistungen nach Absatz 1 können an bestimmte sachliche, von allen Parteien zu erfüllende Voraussetzungen gebunden werden.*

*(4) Der Vierte Abschnitt bleibt unberührt.“*

Bei der Vermietung von Räumen des Abgeordnetenhauses handelt es sich um die Gewährung öffentlicher Leistungen durch einen Träger öffentlicher Gewalt im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 1 PartG, zumal in der Vorschrift die Zurverfügungstellung von Einrichtungen

---

<sup>1</sup> Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2730).

beispielhaft für die Leistungsgewährung genannt wird. Eine solche (tatsächliche) Leistungsgewährung hat zur (Rechts-)Folge, dass dabei alle Parteien gleichbehandelt werden sollen.

Die Vorschrift konkretisiert das unmittelbar aus Art. 21 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG<sup>2</sup> bzw. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG folgende Gebot der Chancengleichheit der Parteien für den Bereich öffentlicher Leistungsgewährung;<sup>3</sup> sie statuiert eine grundsätzliche Gleichbehandlungspflicht und ein damit korrespondierendes Gleichheitsrecht.<sup>4</sup>

Soweit die Vorschrift als Soll-Vorschrift formuliert ist, stellt das nicht etwa die ausnahmslose Geltung in Frage, sondern verweist lediglich auf die Ausgestaltungsregeln zur Gleichbehandlung in § 5 Abs. 1 Satz 2 sowie in den Absätzen 2 bis 4, wonach im Wege der sog. abgestuften Chancengleichheit eine Differenzierung innerhalb der Parteien nach ihrer politischen Gewichtigkeit möglich ist, die sich anhand der Wahlergebnisse bemisst.<sup>5</sup> Es ist somit nicht schlechthin ausgeschlossen, unter den vorhandenen Parteien nach ihrer Bedeutung (die sich auch im Fraktionsstatus ausdrücken kann) zu unterscheiden. Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG kann der Umfang der Leistungsgewährung nach der Bedeutung der Parteien allerdings nur bis zu dem für die Erreichung ihres Zweckes erforderlichen Mindestmaß abgestuft werden.

Fraglich ist, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen dies auch für die Überlassung von Räumlichkeiten gilt, und ob nach dieser Vorschrift eine Begrenzung der Raumvergabe auf solche Parteien, die mit einer Fraktion im Abgeordnetenhaus vertreten sind, zulässig wäre.

Die Formulierung in § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG könnte auf den ersten Blick darauf hindeuten, dass die Frage, ob eine solche Abstufung vorgenommen wird, im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde steht. Eine solche Auslegung ist jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit der verfassungsrechtlich verankerten Parteienfreiheit nicht vereinbar.<sup>6</sup> Vielmehr kann die mit der Abstufung verbundene Ungleichbehandlung der Parteien nur durch einen zwingenden Grund gerechtfertigt werden.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).

<sup>3</sup> *Lenski*, Parteiengesetz, Kommentar, 2011, § 5 PartG Rn. 1.

<sup>4</sup> *Lenski* (Fn. 3), § 5 PartG Rn. 14.

<sup>5</sup> *Lenski* (Fn. 3), § 5 PartG Rn. 14.

<sup>6</sup> *Lenski* (Fn. 3), § 5 PartG Rn. 19 m. w. Nachw.

Ein solcher zwingender Grund für eine Abstufung liegt jedoch nur dann vor, wenn die zu gewährende Leistung einer objektiv bestehenden Ressourcenknappheit unterliegt und die Kapazitätsgrenzen der die Leistung gewährenden öffentlichen Einrichtung erreicht oder überschritten sind.<sup>8</sup> Ist der gewährte Vorteil hingegen in – zumindest angesichts der tatsächlichen Anforderungen – ausreichendem Umfang vorhanden, liegt kein rechtfertigender Grund für eine nach Bedeutung der Parteien abgestufte Kontingentierung vor.<sup>9</sup>

Ein einschlägiges Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages drückt diesen Zusammenhang folgendermaßen aus:

„Die Möglichkeit zur abgestuften Leistungsgewährung ist stets im Lichte der grundgesetzlich gebotenen strikt formellen Gleichbehandlung zu betrachten. Eine Abstufung kommt daher nur dann in Betracht, wenn das zur Verfügung stehende Leistungsangebot nicht für alle Parteien ausreicht. Dies gilt namentlich für die Überlassung öffentlicher Einrichtungen. *Soweit ein Verwaltungsträger für die Nutzung auch durch politische Parteien gewidmete Räumlichkeiten vorhält, ist er daher verpflichtet, tatsächlich nutzbare Räume den Parteien unabhängig von ihrer Bedeutung zur Verfügung zu stellen.*“<sup>10</sup> (Hervorhebung d. Verf.)

Die tatsächliche Knappheit bzw. eine Mangelsituation hinsichtlich der zu gewährenden Leistung ist ein zwingendes ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal bei der abgestuften Chancengleichheit gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG.<sup>11</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Beschluss vom 27. August 1991 dazu ausgeführt, dass die eine Abstufung des Umfangs der Leistungsgewährung an Parteien gestattende Vorschrift des § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG es nicht rechtfertigt, über eine nicht am tatsächlichen Bedarf orientierte Zuteilungsregelung den Anspruch einer Partei auf Gleichbehandlung gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 PartG zu unterlaufen. Reicht das zur Verfügung gestellte Leistungsangebot zur Befriedigung der Wünsche der interessierten Parteien objektiv aus, so ist für eine nach Fraktionsstatus ab-

---

<sup>7</sup> So *Lenski* (Fn. 3), § 5 PartG Rn. 19 mit Hinweis auf die Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts*: BVerfGE 4, 375 (382 f.); 11, 266 (272); 11, 351 (360 f.); 12, 10 (25); 12, 73 (77); 36, 139 (141); 40, 296 (317).

<sup>8</sup> Vgl. *Gutachten des WPD* über mögliche Ansprüche auf die Vergabe und Vermietung von Räumen des Abgeordnetenhauses vom 31. Oktober 2006, Seite 5, m. w. Nachw.

<sup>9</sup> So *Lenski* (Fn. 3), § 5 PartG Rn. 20.

<sup>10</sup> *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, „Überlassung parlamentarischer Räumlichkeiten an politische Parteien“, Ausarbeitung vom 17. September 2008, Abschnitt 3.1 am Ende, Seite 11, m. w. Nachw.

<sup>11</sup> Vgl. *Lenski* (Fn. 3), § 5 PartG Rn. 20; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Band 1, 6. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 35.

gestufte Verteilungsentscheidung und die damit verbundene Beschneidung der Gleichbehandlungsansprüche kleinerer Parteien kein Raum.<sup>12</sup>

Für die Vergabe von Räumen im Abgeordnetenhaus bedeutet dies, dass eine Differenzierung nach der Bedeutung der Parteien nicht vorgenommen werden darf, wenn das Raumangebot für die Durchführung von Parteiveranstaltungen der Parteien, die dies wünschen, ausreicht. Das Abgeordnetenhaus hat einen Plenarsaal, der im Jahr 2017 planmäßig nur an 16 Tagen durch Plenarsitzungen belegt ist (2018: ebenfalls 16 planmäßige Plenarsitzungen), und einen relativ großen Festsaal. Im Gebäude befinden sich ferner zwei bis drei große und eine ganze Reihe kleinerer Sitzungssäle, die nicht täglich genutzt werden – insbesondere nicht in den Abendstunden – und auch nicht in den Ferienzeiten. Es spricht daher viel dafür, dass bei einer Gesamtbetrachtung der Raumbelegung über das Kalenderjahr hinweg ein ausreichendes Raumangebot für alle Parteien vorhanden wäre, die im Abgeordnetenhaus Parteiveranstaltungen durchzuführen wünschen.

Jedenfalls dürfte es schwierig sein, im Streitfall vor Gericht das Gegenteil darzulegen.

Angesichts dieser Sachlage ist nach der Rechtsprechung bei der Raumvermietung eine Differenzierung nach Parteien, die im Abgeordnetenhaus mit einer Fraktion vertreten sind, und Parteien, bei denen dies nicht der Fall ist, wegen des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebots (Art. 21 GG) als unzulässig anzusehen.

---

<sup>12</sup> *BVerwG*, Beschluss vom 27.08.1991 – 7 B 19/91 (München), *NVwZ* 1992, 263 = *DVB* 1992, 430 (431) = *BeckRS* 9998, 48310 – *beck-online*; vgl. zum Gleichbehandlungsanspruch von Parteien bei der Raumvergabe durch Träger öffentlicher Gewalt auch *VG Berlin*, Urteil vom 16.07.2010 – *VG 2 K 93/09* (Rathaus Reinickendorf); *VG Berlin*, Beschluss vom 07.01.2005 – 2 A 3.05 (Rathaus Tempelhof), *juris*; *OVG Berlin-Brandenburg*, Urteil vom 28.11.2011 – *OVG 3a B 4.11*, *juris* Rn. 34; *OVG Berlin-Brandenburg*, Beschluss vom 28.06.2010 – *OVG 3 S 40.10* (Rathaus Schöneberg).

### **III. Ergebnis**

Bei der Vermietung von Räumen durch Träger öffentlicher Gewalt an politische Parteien besteht grundsätzlich ein strikter verfassungsrechtlicher Anspruch auf Gleichbehandlung aller Parteien (Art. 21 GG, § 5 PartG).

Eine Differenzierung bei der Leistungsgewährung nach der Bedeutung der Parteien ist nur aus dem zwingenden Grund einer objektiv bestehenden Ressourcenknappheit zulässig. Dies wäre nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dann der Fall, wenn das zur Verfügung stehende Raumangebot tatsächlich zur Befriedigung der Wünsche der daran interessierten Parteien nicht ausreichen würde. Wie im Gutachten näher ausgeführt, spricht aber viel dafür, dass im Gebäude des Abgeordnetenhauses – jedenfalls bei einer Gesamtbetrachtung der Raumbelugung über das Kalenderjahr hinweg – ein ausreichendes Raumangebot für die Durchführung von Veranstaltungen aller Parteien, die dies wünschen, zur Verfügung steht. Daher ist von einer derartigen Ressourcenknappheit hier nicht auszugehen.

Angesichts dieser Sachlage wäre es unzulässig, bei der Raumvermietung danach zu differenzieren, ob die Partei mit einer Fraktion im Abgeordnetenhaus vertreten ist oder nicht. Die Parteien, bei denen dies nicht der Fall ist, hätten dann einen einklagbaren Anspruch, ebenfalls Räume mieten zu dürfen.

Die Regelung in Nummer 7 der Richtlinien des Präsidiums über die Vergabe von Räumen des Abgeordnetenhauses, wonach an Parteien grundsätzlich nicht vermietet wird, ist unter diesen Umständen aus Gründen der Rechtssicherheit sinnvoll. Sie vermeidet wiederkehrende und aufwändige Rechtsstreitigkeiten mit kleineren Parteien um Raumkapazitäten und Gleichbehandlung bei der Vermietung von Versammlungsräumen.